

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Mission d'expertise et d'appui du Programme national pour l'alimentation (PNA)

établi par

Eric BARDON
Chargé de mission au CGAAER

Bernard CHARPENTIER
Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Denis FEIGNIER
Inspecteur général de l'agriculture

Décembre 2013 **CGAAER n°12150**

Sommaire

Résumé

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a instauré une politique publique de l'alimentation, définie par le gouvernement dans le programme national pour l'alimentation (PNA). Après deux premières années d'exécution de ce plan, le ministre de l'agriculture a chargé le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'en faire l'analyse et d'en dégager des contributions pour les besoins de la loi d'Avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt en cours d'élaboration.

Le PNA se présente comme le principal support de la politique publique de l'alimentation conduite par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF). A défaut de disposer d'une force juridique contraignante, le PNA se propose principalement de faciliter l'évolution des comportements dans le domaine alimentaire. Sa performance, encore difficile à évaluer, ne peut s'inscrire que dans la durée. Il est donc impératif d'en assurer la pérennité et la visibilité.

Si le PNA répond à un besoin avéré, le rang de priorité et les moyens affectés à la politique nationale de l'alimentation demeurent modestes au regard des enjeux. Il semble à la mission que l'engagement du MAAF dans le PNA n'est pas au niveau de l'effort du ministère de la santé pour le programme national nutrition santé (PNNS). En tout état de cause, en raison de certaines difficultés rencontrées dans le cadre de l'action interministérielle et au vu de l'implication très contrastée des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), la réaffirmation d'une volonté politique forte et organisée paraît indispensable.

L'échelon régional de mise en œuvre du PNA par les DRAAF, en partenariat avec des opérateurs locaux, apparaît cependant comme le plus pertinent. En Alsace, par exemple, la DRAAF est parvenue à mobiliser un grand nombre de partenaires (publics comme privés) et à susciter un effet de levier financier important.

Le PNA souffre d'un défaut de notoriété face à l'écrasante concurrence du PNNS. Il gagnerait à se développer en intégrant le plan de lutte contre le gaspillage alimentaire. Il mériterait d'être enrichi d'une dimension psycho-affective et anthropologique propre au plaisir du « *manger ensemble »,* qui contribuerait à la fois à la lutte contre l'exclusion sociale et à la valorisation de la dimension patrimoniale du modèle alimentaire français, illustré par l'inscription du repas gastronomique des français sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité par l'Unesco.

Opérationnellement, la mission suggère d'accroître les moyens et le nombre des acteurs de cette politique publique, notamment par le recours au mécénat. Elle préconise de concrétiser le principe des Maisons de l'Alimentation, et de valoriser plus les actions patrimoniales.

Dans le cadre de l'élaboration de la Loi d'avenir agricole, la mission recommande de centrer la politique publique de l'alimentation sur la lutte contre la précarité alimentaire : le PNA a vocation à s'adresser en priorité aux personnes les plus vulnérables économiquement et socialement, qui se trouvent être les plus affectées par les déséquilibres nutritionnels, et les moins réceptifs aux messages du PNNS. Un dispositif d'étiquetage nutritionnel adapté pourrait y contribuer.

En dépit de la difficulté de l’exercice, la mission préconise de rapprocher PNA et PNNS pour en assurer la cohérence, en évitant les messages contradictoires (concernant, par exemple, la consommation de vin) et pour faire converger les efforts et moyens de la politique publique de l'alimentation.

Elle propose d'organiser un débat public permanent pour restaurer la confiance des consommateurs dans leur alimentation et refonder une culture commune de l'alimentation, qui soit actualisée, partagée et diverse.

Le succès d’une politique publique de l’alimentation passe par un effort soutenu d'éducation des jeunes à l'alimentation, au sein du milieu familial d'abord, puis à l'école. Il requiert aussi de renouveler les partis pris de communication, encore trop marqués par une préoccupation prioritairement sanitaire, pour assurer de meilleures conditions d’information des consommateurs.

Enfin, la mission suggère d’encourager les vocations en renforçant la place des thématiques de l’alimentation au sein de l’enseignement agricole et en l’adaptant mieux aux besoins effectifs de ces professionnels.

Mots clés : politique publique, alimentation, programme

Introduction

« *La destinée des nations dépend de la manière dont elles se nourrissent*. » Brillat-Savarin

Objet de la commande, motif, contexte

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010 a instauré une politique publique de l'alimentation, définie par le gouvernement dans le programme national pour l'alimentation (PNA), présenté le 28 septembre 2010. Deux ans plus tard, le ministre de l'agriculture a estimé nécessaire de pouvoir disposer d'une expertise *in itinere* de ce programme encore récent.

Cette mission, formalisée par une lettre signée du directeur de cabinet du ministre en date du 22 octobre 2012, prolonge et développe une mission initialement confiée au CGAAER par le directeur général de l'alimentation (DGAl).

Il est demandé aux missionnaires de procéder à une analyse des points suivants :

- contenu et champ du PNA ;
- modalités de gouvernance (aux niveaux national et régional) ;
- outils de suivi de la mise en place ;
- bilan de la mise en oeuvre des actions ;
- adéquation moyens/objectifs.

Cette mission doit préfigurer le rapport que le Gouvernement s'est tenu de présenter au Parlement trois ans après la promulgation de la loi de modernisation de l'agriculture, qui fonde le PNA.

Il est également attendu de la mission des propositions susceptibles d'être intégrées dans le projet de loi d'Avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt du gouvernement.

La mission s'est employée à concilier les travaux et rythmes spécifiques à chacun de ces aspects de l'exercice.

Organisation pratique :

L'équipe de conseil était composée de trois membres du CGAAER :

- Eric Bardon,
- Bernard Charpentier,
- Denis Feignier.

En liaison avec la présidente de la section Alimentation et santé du CGAAER, la mission a rencontré régulièrement le cabinet du ministre et l'administration centrale (direction générale de l'alimentation - DGAl), auxquels ont été adressées deux notes d'étapes, les 31 mars et 24 juin.

La première étape a consisté en une analyse documentaire des textes de base que sont la Loi de modernisation agricole du 10 juillet 2010, qui crée le programme national d'alimentation (PNA), du texte même du PNA, publié à l'automne 2010, des fiches actions l'accompagnant, des circulaires d'orientation du ministre et des notes d'applications de la DGAl.

La mission PNA ne pouvait qu'être étroitement corrélée à la préparation du projet de la loi d'Avenir agricole, dont le ministre a confié au Vice-président du CGAAER le soin d'ébaucher les grandes lignes. A ce titre et dans ce cadre, les missionnaires ont, d'octobre 2012 à janvier 2013, pris une part active à l'animation du groupe de travail « Politique publique de l'alimentation » et contribué à la production du document attendu.

La mission a pu se rendre ensuite, entre mars et avril, dans quatre DRAAF, où des rencontres avaient été organisées avec les élus, des partenaires et des opérateurs locaux :

- DRAAF Alsace, les 11 et 12 mars,
- DRAAF Rhône-Alpes, le 26 mars,
- DRAAF Nord Pas de Calais, le 28 mars,
- DRAAF Midi-Pyrénées le 16 avril.

Elle a complété son information par des rencontres avec des représentants du secteur de la Santé dont, notamment, l'institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES).

La mission s'est, naturellement, appuyée sur les documents fournis par ces différents interlocuteurs.

1. Qu’est-ce que le PNA ?

1.1. Politique de l'alimentation et PNA : genèse d'une politique et construction d'un plan 2000 à 2010

Les États généraux de l'alimentation organisés en 2000 par le ministère de l'agriculture sous l'égide du Premier ministre, ont notamment débouché sur la création du « Programme national nutrition santé » (PNNS). Alors qu'on pouvait penser que l'attention serait centrée sur la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui venait d'éclater, ce grand débat national a paradoxalement révélé des inquiétudes naissantes liées au développement de l'obésité...

La mise en place du PNNS a été confiée au ministère de la santé en 2001.

Trois plans nationaux « nutrition-santé » ont successivement vu le jour en dix ans :

- le premier est fondé sur deux grands principes : réduire les sucres et les graisses dans l’alimentation, augmenter la part des fruits et légumes ;

- le second est davantage orienté vers l’action et confie certains groupes de travail au ministère de l’agriculture (sel, goût) ; c’est dans ce cadre qu’est mis en place l’Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQAli) en 2008 pour centraliser et traiter les données nutritionnelles, économiques et sociologiques de l’alimentation ;
- le troisième est très directement lié au plan de lutte contre l’obésité (PO), avec trois volets : réduction des inégalités sociales, promotion de l’activité physique, dénutrition.

En 2008, le « Plan Barnier » de l’offre alimentaire diversifiée et durable vise à préserver le modèle alimentaire français, reconnu sur le plan de la santé publique et pour ses vertus sociales : promotion des signes de qualité, opération « *Un fruit pour la récré* », création du baromètre des perceptions alimentaires, amélioration de l’offre alimentaire avec les chartes nutritionnelles par exemple.

A l’occasion de la création des DRAAF, les services régionaux de l'alimentation (SRAl) sont incités à constituer un réseau de partenaires et à élaborer des actions.

La Loi n° 2010- 874 du 27 juillet 2010 de modernisa tion agricole crée le programme national pour l'alimentation (PNA).

Le traditionnel modèle alimentaire français grâce auquel la France résiste mieux à l'épidémie d'obésité qui sévit dans de nombreux pays, est fragilisé par l'évolution des modes de vie. La confiance des consommateurs dans leur alimentation se perd à mesure que le lien social entre agriculteurs et citoyens se distend. La mission a entendu certains de ses interlocuteurs regretter que « *Le caractère parfois injonctif et moral du PNNS est susceptible de générer des effets pervers sur le comportement des mangeurs* ». Notre alimentation est périodiquement l'objet de remises en cause et de controverses. Le sujet est éclaté entre différents acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels le consommateur s'égare…

En juillet 2010, pour la première fois, le titre premier d'une loi agricole est consacré à la politique publique de l'alimentation. Le devoir que se reconnaît l'État dans ce domaine est ainsi défini et affirmé : art L.230-1. « *La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé*.»

A cette fin, la loi crée un programme national pour l'alimentation (PNA), qui « prévoit les actions à mettre en œuvre » dans seize domaines spécifiques. A cet égard, la mission doit observer que cette énumération – visant à circonscrire de manière exhaustive le champ de la politique publique de l'alimentation – souffre en soi de la faiblesse inhérente à toute énumération : elle est à la fois très détaillée, courant ainsi le risque de devenir rapidement obsolète, et potentiellement incomplète, courant le risque de ne pas pouvoir intégrer des aspects nouveaux du sujet. Même s'il n'apparaît pas, au demeurant, que cette rédaction ait effectivement contrarié les efforts des services chargés de la mise en œuvre du plan, on peut cependant penser qu'elle ne facilite pas la compréhension des intentions du législateur.

Le projet de loi d'avenir pourrait contribuer à simplifier la rédaction des dispositions fondant la politique publique de l'alimentation.

1.2. Le « document » PNA : de la déclaration d'intention au véritable outil de politique publique ?

Les travaux de préparation du PNA ont été entrepris de façon quasi concomitante avec la loi de modernisation. Ils se sont initialement traduits par la publication en novembre 2010 d'un cahier de près de 80 pages, puis de deux circulaires aux printemps 2011 et 2013, ainsi que par l'allocation de moyens spécifiques, quoique modestes (budget, personnels).

1.2.1. Modalités de conception et de rédaction

a) Aller au-delà du PNNS

Des enseignements recueillis suite à la mise en œuvre du PNNS, il est d'abord ressorti que ce programme, très prioritairement axé sur des problématiques de santé, n'épuisait pas les attentes nées des États généraux de 2000 qui avaient présidé à sa conception, s'agissant du domaine social.

Pour définir une politique nationale de l'alimentation ne se limitant pas à la politique nutritionnelle, les pouvoirs publics devaient donc pouvoir disposer d'un document spécifique, coordonné avec le PNNS préexistant, mais d'une portée autre, non pas concurrente, mais complémentaire.

Les travaux de conception d'ensemble, animés par la DGAl, ont pris appui sur les recherches d'universitaires, sociologues, historiens…, reconnus comme Jean-Pierre Poulain, Claude Fischler, Faustine Regnier, Estelle Masson ; ils ont impliqué les professionnels de la filière alimentaire et agroalimentaire et sollicité des apports comme celui du CGAAER. Le calendrier n'ayant pas permis la réalisation préalable d'études spécifiques de terrain, la DGAl a recouru aux travaux existants, notamment du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

b) Un objectif pratique prioritaire : constituer un ensemble cohérent à partir d'initiatives diverses

La loi énumérant seize domaines d'intervention du PNA, la conception du programme devait requérir un niveau d'adhésion interministériel élevé. De fait, onze ministères sont concernés, parmi lesquels on distingue santé et cohésion sociale, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, culture (dimension patrimoniale, UNESCO), affaires étrangères, jeunesse et sports, écologie, économie et finances (fraudes). Ils ont contribué par leurs propositions à enrichir le projet en cours d'élaboration. Il était probablement inévitable que cet exercice aboutisse – peu ou prou - à une compilation ordonnée de thèmes de nature et de portée différentes. A cet égard, plus que d'une volonté préalable d'harmonisation, la rédaction des fiches actions témoigne du souci - aux effets positifs - d'impliquer effectivement chacun des contributeurs.

Enfin, l'attention de la mission a été appelée par ses interlocuteurs sur l'importance de l'implication de parlementaires et d'élus locaux, particulièrement engagés dans les domaines de la restauration collective ou de la lutte contre le gaspillage. Cette implication a, notamment, été confirmée par plusieurs intervenants au cours de la Conférence parlementaire « Alimentation et Nutrition », présidée le 13 novembre 2012 par le sénateur Gérard César.

1.2.2. Le document PNA : « Bien manger, c'est l'affaire de tous »

Cadre d'une « *action publique intégrant toutes les problématiques de l'alimentation et du modèle alimentaire français et regroupant les initiatives sectorielles existantes (agriculture, pêche, santé, consommation, environnement, tourisme, éducation, culture, aménagement du territoire...) (…), ce programme, animé par le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, mobilise le gouvernement dans son ensemble (…).* »

Armé de la devise illustrée «Bien manger, c'est l'affaire de tous », le PNA se présente sous la forme d'un document A4 de 76 pages, dans lequel 85 actions « *concrètes, opérationnelles définies et mises en œuvre de manière coordonnée* » sont décrites dans le cadre fourni par quatre axes :

- faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité ;
- développer une offre alimentaire de qualité ;
- améliorer les connaissances et l'information sur l'alimentation ;
- promouvoir notre patrimoine alimentaire et culinaire.

Et deux transversales :

- innover et développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de bonne qualité ;
- conduire des actions de communication.

Chacune des 85 actions est accompagnée d'une fiche technique qui en désigne le pilote, en décrit les éléments généraux, le public cible et l'échelle géographique de mise en œuvre, en dresse la liste des partenaires (ministériels, établissements publics, collectivités territoriales, autres) et en précise les moyens et le calendrier de mise en œuvre. Indicateurs de résultat et modalités d'évaluation complètent le document.

La mission doit constater que, de même que la loi pêchait par excès de détail et d'énumération, le texte même du PNA, avec ses quatre axes, deux transversales et 85 actions, de nature et d'importance diverses, se présente comme un assemblage intelligent, mais qui résulte cependant plus du mode de construction interministériel (chaque ministère impliqué ayant préparé une ou plusieurs propositions d'actions) que d'un choix purement opérationnel, et que les fiches-action qui l'accompagnent sont d'une intensité variable, aussi diverses que les actions elles-mêmes. Ce résultat était probablement inévitable eu égard aux circonstances de son évolution, mais ne contribue guère à la lisibilité de la politique entreprise, ni à sa cohérence.

Ce caractère un peu touffu et inégal n'a cependant pas empêché les intervenants, pouvoirs publics et partenaires, de tirer parti de ce document où cohabitaient richesse thématique et risque de dispersion. Les modalités de lancement et de mise en œuvre ont contribué à en faire l'outil attendu de la politique publique de l'alimentation.

1.2.3. Lancement du PNA : mode d'emploi et moyens affectés

1.2.3.1. Un programme interministériel, principalement animé par le ministère chargé de l'agriculture

La loi de juillet 2010, prolixe en termes de champ d'action, était restée assez laconique quant aux modalités de pilotage et de mise en œuvre du plan, se bornant à préciser que « *la politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement (…)* ».

De fait, le ministère chargé de l'agriculture, identifié par le décret d'attribution du ministre comme « *l'autorité administrative compétente de l'État*», animant le comité interministériel de pilotage ad hoc, avait engagé dès l'été 2010 une série d'initiatives s'inscrivant dans le cadre du PNA à venir : plate forme nationale ; comité d'orientation et de suivi ; découpage du programme en tranches thématiques ; lancement de quatorze groupes de travail interministériels.

Les modalités de mise en œuvre du PNA n'ont été formalisées qu'ultérieurement, après quelques mois d'exercice de fait, par une circulaire du ministre en date du 2 mars 2011 (CAB/C2011-0001).

Après un préambule assez développé sur la politique de l'alimentation, cette circulaire au caractère fondateur, rappelant le rôle de facilitateur de l'État, mais préparée dans l'esprit de « garder de l'obligatoire et de la cohérence », traitait du pilotage de la politique de l'alimentation (relevé de conclusions du Comité de pilotage (Copil) interministériel du 9 novembre 2010), des actions du PNA pilotées en région en 2011 par le ministère de l'agriculture (plan régional et appel à projet national), ainsi que de la labellisation et de la valorisation de ces actions. Sept annexes en éclairaient les dispositions.

La circulaire prévoyait un triple étage de pilotage au niveau national : un comité national d'orientation et de suivi (CNOS), un comité exécutif interministériel (CEI), quatorze groupes de travail interministériels thématiques, présidés chacun par un ministère chef de file. Le bureau de la nutrition et de la valorisation de la qualité des aliments (BNVQA) de la DGAl (sous-direction de la qualité des aliments (SDQA)) se voyait confier le pilotage et le secrétariat du PNA.

Au niveau régional, les préfets étaient invités à créer un pôle alimentation dans les DRAAF, au sein des services régionaux de l'alimentation (SRAL), ainsi qu'à constituer et réunir un comité régional de l'alimentation (CRAlim) auquel serait confié le soin de préparer un plan régional pour l'alimentation (PRAlim).

La circulaire du 2 mars 2011 a été suivie très rapidement d'une note de service DGAl publiée le 15 mars sur NOCIA. Elle portait appel à candidature pour la mise en œuvre de deux actions du PNA portant sur *la consolidation d'un inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire des produits de chaque région* ainsi que sur *la mise à disposition pour les consommateurs d'informations pratiques sur les produits bruts et peu élaborés*. Cet appel à projet national sera examiné plus loin.

En avril 2012 et janvier 2013 les instructions annuelles adressées aux services ont pris la forme d'une circulaire du ministre aux préfets de région, fixant les priorités de leur action, accompagnée d'une note de service DGAl/SDQA complétant le document d'orientation, en précisant le détail des moyens budgétaires alloués.

Il s'avère que si ces derniers n'ont guère évolué, les priorités notifiées en 2013 ont, elles, marqué un infléchissement des orientations, explicitement recentrées sur la justice sociale, la jeunesse « cible prioritaire de cette politique », l'ancrage territorial d'une politique au plus près des citoyens.

1.2.3.2. Un programme ambitieux, mais doté de moyens modestes

S'ils peuvent paraître encore limités en nombre, il est apparu à la mission que - en administration centrale comme dans les services déconcentrés - les agents affectés à la politique nationale de l'alimentation, bien choisis, se sont avérés compétents, motivés et de qualité ; leurs formations (ingénieur, médecin, vétérinaire…) et leurs profils individuels témoignent d'un intérêt particulier pour les thématiques liées à l'alimentation. Outre les deux agents affectés en administration centrale (DGAl/SDQA), les moyens humains affectés en DRAAF-SRAL seront passés de neuf personnes à l'origine à un ou deux ETP par région au printemps 2013.

Les moyens budgétaires affectés à la politique nationale de l'alimentation apparaissent modestes, ne serait-ce que par comparaison avec ceux dont dispose le PNNS, globalement dix fois supérieurs (et, si l'on ajoute le plan obésité comme en Alsace, l'écart est d'au moins 20 fois plus). Il est rappelé que le financement DRAAF ne pourra excéder 50 % du total de chaque action, à l'exception des actions de communication, pour lesquelles la part DRAAF est limitée à 20 %. Dans le cas des actions envers les plus démunis, le financement DRAAF peut être intégral.

<u>En 2011</u> :

- programme 206, action 8. Part dédiée aux actions régionales : fixe de 80 000 € + part variable attribuée selon quatre critères. Dotations inscrites dans une fourchette allant de 82 000 € (Guyane) à 120 000 € (Ile de France) ; soit un total de 2 500 000 € ;

- appel à projet national - 550 000 € ;

- autres financements possibles : crédits régionaux issus de plans sectoriels du ministère (programme 154 pour l'animation de la filière de l'agriculture biologique et les plans régionaux de l'agriculture durable ; programme 206 (action 4) pour la qualité nutritionnelle et sanitaire des produits ; fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER …).

En 2012 :

- diminution de 320 000€, soit 12,8 %, à rapprocher de l'effort budgétaire total du ministère ;

- programme 206, action 8. Part dédiée aux actions régionales : fixe de 65 000€ + part variable attribuée selon quatre critères. Les dotations sont inscrites dans une fourchette allant de 67 379 € (Guyane) à 108 008 € (Ile de France) ; soit un total de 2,18 millions d'€, à quoi s'ajoutent les recherches de co-financements en partenariats.

1.3. Le PNA en actions : implication du niveau central ; pertinence et fragilités du niveau régional

1.3.1. L'implication de la DGAl au niveau central :

S'il n'est pas apparu à la mission que le Comité exécutif interministériel (CEI), réunion de directeurs devant se substituer au comité de pilotage interministériel, ait pris une part active au suivi des opérations, ni même qu'il se soit effectivement réuni, le lancement de l'appel à projets national, la mise en place des groupes de travail interministériels (GTI) – qui se sont régulièrement réunis jusqu'au printemps 2012 – et l'animation de la plate-forme nationale par la sous-direction de la politique de l'alimentation et le BNVQA témoignent de l'implication des services centraux.

1.3.1.1. « Le patrimoine alimentaire et culinaire » : un exemple de GTI dynamique, en dépit des difficultés rencontrées

Au delà de l'action décrite par la fiche-action n° IV.1.1 qui est de « *créer un inventaire national des produits et des savoir-faire traditionnels* », la mission effective du GTI N° 11 « Valorisation des produits et des savoirs-faire culinaires » aura été de « *faire le lien entre les mesures de sauvegarde du patrimoine alimentaire prévues dans le dossier UNESCO et les différentes actions du PNA* ».

Il s'avère en effet que parallèlement à l'élaboration du PNA les pouvoirs publics, à l'initiative de la Présidence de la république, apportaient leur soutien à la candidature du « repas gastronomique des français (RGF)» à une inscription par l'UNESCO sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité. Cette candidature était directement portée par une association constituée ad hoc, la mission française pour le patrimoine culinaire et alimentaire (MFPCA), qui en avait constitué le dossier.

A ce titre, plusieurs des mesures de sauvegarde du RGF que la France s'engageait à mettre en œuvre avaient été inscrites dans le PNA. L'une des plus emblématiques était l'inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire, mesure inscrite dans l'axe IV du PNA.

Préparée conjointement par les ministères de l'agriculture (DGAl) et de la culture (Direction des patrimoines), la première réunion du GTI a réuni le 1er septembre 2010 des représentants des ministères des affaires étrangères, de l'agriculture, de la culture, des finances, et de la recherche ainsi que de l'INAO. Le GTI s'est ensuite régulièrement réuni pendant près de deux ans, dans les locaux des ministères de la culture ou de l'agriculture, selon une fréquence décidée en fonction de l'ordre du jour. Animé conjointement par deux représentants du ministère de l'agriculture et de la culture, ce groupe a bénéficié de la participation assez systématique des ministères et administrations concernés : affaires étrangères, enseignement supérieur et recherche, commerce extérieur. Aux membres institutionnels se sont ajoutés la MFPCA, qui a été invitée à rejoindre le groupe en novembre 2010 ainsi que des participants invités ponctuellement, pour un sujet donné.

La composition ouverte de ce GTI et l'engagement personnel du sous-directeur concerné, très impliqué dans son animation, ont permis de faire progresser significativement le travail d'inventaire requis à la fois par le PNA et par la sauvegarde du RGF en définissant contenu et modalités de l'exercice à confier aux établissements d'enseignement agricole.

De surcroît, et ce n'est pas sa moindre contribution, le GTI a constitué un moyen concret – quoique modeste - de coordination d'administrations dont les tentations centrifuges leur ont valu un rappel de l'UNESCO (avril 2011) quant aux obligations contractées, s'agissant notamment du respect du caractère non-mercantile des opérations rattachées au RGF.

1.3.1.2. Un appel à projet national aux résultats inégaux

« *Doté d'un budget total de 550 000 €, pour une subvention moyenne de 40 000€ par projet, (cet appel) s'adresse à des organismes publics ou privés à but non lucratif oeuvrant dans le domaine de l'alimentation (…) a pour but de faire émerger des projets d'envergure, afin de donner de la visibilité et de la lisibilité à des « actions-phare », destinées à être dupliquées sur l'ensemble du territoire*. »

L'appel a été ouvert du 16 mars au 16 mai 2011 ; 80 dossiers présélectionnés par les DRAAF ont fait chacun l'objet d'un examen par un collège de 31 experts multidisciplinaires travaillant en binômes, qui ont ensuite opéré en qualité de rapporteurs devant un comité national ad hoc, réuni le 29 juin et présidé par la DGAl. Sur la base des propositions qui lui ont été transmises, le ministre a arrêté la liste définitive des 30 projets retenus.

L'afflux des candidatures aura constitué en soi un succès. La variété des projets et le sérieux des dossiers témoignent de l'intérêt suscité par cette initiative, ainsi que de sa capacité fédérative. Les résultats effectifs sont cependant contrastés, entre succès et déceptions.

A côté de succès encourageants, notamment en Alsace, comme l'école multi-sites intergénérationnelle, initiative portée par l'association Epices, ou Du grain à moudre, par l'EMthéâtre, qui seront évoqués plus loin, la mission a dû prendre acte d'une déception exemplaire : le cas particulier des Cuisineries gourmandes, qui requiert un examen spécifique. « *Le menu était attractif, mais la cuisine est restée déserte* ».

Parmi les points d'intérêt particuliers que la mission souhaitait évoquer, à Toulouse, figurait l'ambitieux projet des Cuisineries gourmandes porté par le Conservatoire des traditions culinaires artisanales « Grand Sud » (association loi de 1901) qui, présenté par la DRAAF dans le cadre de l'appel national à projet en juin 2011, avait été sélectionné par la commission ad hoc et retenu par le ministre.

Le principe du projet, s'inscrivant dans l'axe patrimonial du PNA, consistait à :

« *Contribuer à la transmission à un large public des bases fondamentales de l'art culinaire : donner une dimension culturelle au patrimoine culinaire ; mettre en valeur un terroir, ses hommes et ses traditions autour de l'art culinaire ; valoriser le métier de cuisinier en lui apportant les bases du travail traditionnel ; faire découvrir les savoir-faire des ménagères, des professionnels et des métiers de bouche afin de répertorier et de faire vivre les recettes d'autrefois qui disparaissent ; recenser les principales recettes traditionnelles des régions en utilisant en priorité l'inventaire du patrimoine culinaire soit du centre national des arts culinaires (CNAC), soit du travail des lycées agricoles ; enregistrer le savoir-faire en filmant les personnes réalisant encore aujourd'hui ces recettes ; mémoriser les produits utilisés aujourd'hui ; constituer progressivement un lieu de mémoire et de transmission du savoir-faire artisanal pour les générations futures.* »

Eu égard à son ambition, à la notoriété de son opérateur et à son caractère exemplaire (un projet construit sur le même modèle était présenté par la DRAAF Pays de Loire), le projet des Cuisineries gourmandes a obtenu l'attribution d'un budget de 40 000 €.

La mission voyait là une occasion appropriée de juger sur pièces de l'impact d'une des actions emblématiques du PNA. Le résultat n'est pas à la hauteur des espérances initiales.

Sans entrer dans le détail des difficultés rencontrées par la DRAAF et des relances auxquelles il lui a fallu procéder, la mission se borne à enregistrer les éléments suivants, extraits d'une correspondance du 31 juillet 2013, adressée à l'opérateur (annexe) :

« (…) *Le rapport d'exécution que vous nous avez transmis suite à nos multiples demandes, a été reçu hors délai et est incomplet. En effet les pièces demandées ci-dessous sont absente du bilan (suit une liste de 7 items, qui représentent la quasi-totalité des éléments demandés). (…) De plus, nous n'avons toujours pas reçu le bilan comptable détaillé de l'action (date butoir 23 juillet 2013), malgré nos multiples relances*. (…) »

Estimant que l'opération se traduit par « un vide sidéral », la DRAAF a donc demandé à la DGAl d'engager une procédure de recouvrement des sommes déjà versées.

La mission fait donc, avec la DRAAF, le constat que les réalisations attendues n'ont pas été opérées et que le projet des Cuisineries Gourmandes, pourtant attractif sur le papier, ne saurait être de fait considéré comme un succès.

En termes de méthodologie, il apparaît que le cahier des charges et le calendrier de production, ce qu'il est convenu d'appeler des « livrables », doivent faire l'objet , ex ante, d'un examen minutieux et, tout au long de la réalisation, d'un suivi et d'un contrôle attentif, assortis, le cas échéant, de sanctions financières.

1.3.1.3. Animation de la plate-forme nationale

Le BNVQA organise chaque année une à trois réunions des responsables PNA des DRAAF. Ces rencontres ont pour objet de faciliter la transmission de consignes et l'échange de bonnes pratiques. Consignes : privilégier les plus démunis, l'agriculture bio et de proximité, l'éducation alimentaire ; prendre appui sur le réseau associatif ; recherche de partenariats : pas de financement à 100 % ; privilégier l'action par rapport à la communication (on y reviendra). Résultats : le partage d'expérience est jugé effectif, mais encore trop limité ; les rencontres ont permis de faire le point sur les modalités de mise en œuvre locale d'opérations nationales (un fruit à la récré, plaisir à la cantine…) et de présenter quelques réussites particulières comme la publication d'un guide Rhône-Alpes des achats de proximité (DRAAF Rhône-Alpes).

On sait qu'il incombe à la DGAl de « *piloter, en lien avec l'ensemble des ministères concernés, le Programme National pour l'Alimentation (PNA) qui développe la politique publique de l'alimentation que le Gouvernement a souhaité engager* ». Par ailleurs, c'est la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) qui « *définit les politiques d'organisation économique des productions et des filières agricoles et alimentaires. Elle définit les modalités de gestion des signes officiels de l'origine et de la qualité, veille à la promotion de ces signes. Elle élabore et met en oeuvre les politiques propres à assurer le développement des industries agroalimentaires et à valoriser leurs productions. Elle met en oeuvre les actions de soutien et de financement des entreprises agricoles et alimentaires. Elle anime et soutient le développement technologique et l'innovation des entreprises dans les secteurs agricole et agroalimentaire.*»

Il est dans ce cadre apparu à la mission que l'importance des relations du BNVQA avec les bureaux produits de la DGPAAT, direction à vocation économique, avait pu conduire certains de ses interlocuteurs à s'interroger sur la pertinence du positionnement du BNVQA à la DGAl, direction à vocation sanitaire. Il n'apparaît cependant pas que les échanges entre directions aient constitué un frein ou un obstacle à la mise en œuvre des mesures du PNA. La mission observe, au demeurant, qu'aucune des deux directions générales ne saurait être enfermée dans une spécialisation qualifiée d'économique ou de sanitaire, perceptible mais partiellement artificielle, et suggère, s'il en est besoin, de maintenir le rattachement actuel du BNVQA à la DGAl.

Le site Internet alimentation.gouv.fr édité par le MAAF ne consacre qu'une discrète rubrique au PNA. Les éléments d'information qui y figurent datent pour l'essentiel de 2011 à l'exception d'un focus sur quelques déclinaisons régionales du PNA, produit à l'occasion de la circulaire du 16 janvier 2013. Une lettre électronique « Alim'info » a été récemment proposée en vue d'attirer les internautes sur le site.

1.3.2. Les enseignements de quatre déplacements en régions

La mission ne s'est pas proposé de dresser un inventaire exhaustif des actions initiées ou accompagnées par les DRAAF au titre du PNA, ni de les décrire en détail, cet exercice étant conduit parallèlement par la DGAl.

Le propos qui suit s'attache particulièrement à faire ressortir les thèmes et les enjeux du PNA sur le terrain, tels que perçus dans les quatre DRAAF visitées. Le mode d'organisation des rencontres retenu par les DRAAF aura constitué en soi un premier éclairage sur l'importance attachée à cette politique et la manière de surmonter ce qui a été parfois présenté à la mission comme un « *scepticisme initial* ».

Les thématiques exposées confirment la territorialisation des thèmes du PNA, dont les régions ont su s'emparer en fonction de leurs préoccupations prioritaires.

1.3.2.1. Le PNA de terrain dans quatre régions : des approches contrastées

Sur la base d'un effectif et d'un budget théoriques comparables (1 ETP, entre 70 et 100 000 €) :

- l'Alsace : un modèle de dynamisme et de mise en réseau,
- Rhône-Alpes : des hiérarchies peu engagées,
- le Nord-Pas de Calais : l'accent mis sur la jeunesse et les démunis ; complexité des relations avec les partenaires publics,
- Midi-Pyrénées : un bel effort de rattrapage.

a) <u>L'Alsace</u> : un modèle de dynamisme et de mise en réseau

La mission a été reçue par le DRAAF et la chef du SRAL et accompagnée par la responsable du pôle alimentation ; elle a rencontré, en deux jours, neuf personnes, représentant sept partenaires de la DRAAF, publics et privés.

La mise en œuvre du PNA en Alsace est réalisée par une cadre A, soutenue par sa hiérarchie, animant un réseau qu'elle a créé. En deux journées à Strasbourg, outre les responsables de la direction, la mission a pu rencontrer de nombreux partenaires de la DRAAF, publics (État : rectorat, ARS, ou territorial : conseil général 68), professionnels (chef cuisinier, Mutualité d'Alsace) et associatifs ; au delà de l'état d'esprit apprécié par chacun, l'effet multiplicateur des participations - même les plus modestes - de la DRAAF a confirmé l'importance que revêt l'existence et l'animation d'un réseau dont l'Alsace donne un très bon exemple (572 000 € de dépenses générées à partir d'un budget DRAAF de 78 000 €).

La région Alsace offre un panorama assez complet des diverses possibilités offertes au niveau national et local ; la mise en œuvre du PNA témoigne d'une bonne compréhension de l'exercice et d'actions de toutes taille et dimension, réalisées dans un esprit de partenariat et de réseau, fortement soutenu par la hiérarchie de la DRAAF. En voici quelques exemples.

- Entretien avec <u>le DRAAF, la chef du SRAL et la responsable du secteur alimentation</u>.

Le CRAlim d'Alsace, régulièrement réuni, dont les acteurs majeurs avec la DRAAF sont l'ARS (Agence régionale de santé) et le Rectorat, a élaboré en concertation le PRAlim, programme régional d'alimentation.

L'Alsace est la première région française en matière de taux d'obésité et de surpoids (données de 2006, non encore actualisées), ce qui a conduit le CRAlim à fixer la réduction de ces taux comme priorité absolue du PRAlim. La DRAAF est associée au comité de pilotage du PRAlim et au groupe des financeurs. L'ensemble des administrations régionales y participe, à l'exception, à ce jour, de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

La DRAAF soutient chaque année une vingtaine de projets, par un appui logistique et d'information et par une contribution financière, souvent modeste [de 1 000 € à 15 000 € avec un budget total de 73 300 €] mais à effet de levier crucial : « Semaine de la qualité alsacienne », « CROQ' plaisir, l'alimentation pour tous », « approvisionnement local de la restauration collective », « colloque ville jardinée et initiatives citoyennes », « événement jardinage biologique », « la route de la santé », « festival de l'origine et de la qualité », « les classes du goût »….etc. Ces opérations utilisent le logo « Bien manger c'est l'affaire de tous », qui est tout à fait bien reconnu.

La DRAAF fonctionne en réseau ; c'est pourquoi les projets d'action soutenus ne font pas l'objet d'une procédure d'appel à propositions mais résultent de demandes spontanées évaluées par les acteurs majeurs tels que l'ARS, le Rectorat, la DRAAF. En 2011, en réponse à l'appel à propositions national du PNA, en Alsace sur un appel à projet régional, trois réponses ont été retenues par la DRAAF et l'ARS, sur 6/7 déposées. Trois des projets non retenus ont tout de même reçu un soutien de la région.

Il existe peu d'actions inter-régionales : cas des services pénitentiaires d'Alsace, Champagne, Franche-Comté, Lorraine, pour des projet de concours de cuisine/recette « origine de la qualité ». Une seule action transfrontalière est réalisée, dans le domaine des produits de l'agriculture biologique.

Perspectives : des réductions budgétaires, d'au moins 10 % en 2014, sont à craindre, d'autant que le PNA ne fait plus l'objet d'une enveloppe spécifique. Il en va de même pour les budgets importants de l'ARS.

- Coopération avec l'Agence régionale de santé : rencontre avec le médecin inspecteur de santé publique du pôle prévention. Les liens entre les deux institutions sont étroits et la coopération efficace. Sont évoqués la thématique « prévention du surpoids et obésité des enfants », le programme « un fruit à la récré », l'élaboration commune du plan stratégique régional ainsi que l'intégration des outils DRAAF dans certains Contrats Locaux Santé.

- Coopération avec le rectorat : rencontre avec l'infirmier conseil auprès de Mme la rectrice, qui est chargé du suivi des personnels infirmiers du rectorat (secteur public), soit environ 230 infirmiers et infirmières. Il fournit un dossier « Education à la santé par l'alimentation ». Si l'Alsace est la première région française en terme de nombre de cas d'obésité, la situation recouvre de grandes disparités locales, et entre collèges. Le taux d'obésité peut atteindre 30 % dans certains collèges alors que la moyenne oscille entre 15 % et 17 %. Toutefois, la situation semble se stabiliser. La prévention est activement conduite par le rectorat depuis 2004/05, à travers notamment un « observatoire de la santé de la région Alsace ».

Depuis 2008, un projet spécifique à l'académie de Strasbourg : l'étude du comportement alimentaire des adolescents – pari de la santé (CAAPS). Le CAAPS, devenu le CAAJAPS en 2013, concerne tous les établissement scolaires publics ; il est en phase d'évaluation par deux inspecteurs d'académie et deux médecins, avec le concours de l'observatoire de la santé. Se met en place une phase de transition avec l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) pour le second degré et l'USEP pour l'éducation primaire, sur un projet « vivre ensemble et citoyenneté. »

L'inspection pédagogique régionale (IPR) appuie un programme en lycée pour le développement de la pratique du sport, plus spécialement destiné aux filles. En parallèle un groupe de travail du rectorat entre l'IPR et professeurs de sciences de la vie et de la terre (SVT), travaille à promouvoir un enseignement de l'alimentation et de l'éducation physique. En 2014, avec le soutien de l'ARS (Agence régionale de santé), ces actions devraient se centrer sur le 1er degré et sur le collège, avec une expérimentation sur 20 collèges et 71 écoles : « Education à la santé et à la citoyenneté ».

Au-delà, ce programme vise à rapprocher le collège ou l'école dans un projet de quartier, pour « tous les aspects de la vie » et à mobiliser les collectivités et les associations locales. Le projet de l'académie de Strasbourg a reçu l'accord du ministère de l'éducation nationale pour faire de l'alimentation une priorité, via une circulaire de décembre 2011 « politique éducative de santé dans les territoires académiques (ancien plan quinquennal 2003), qui fixe sept objectifs, dont l'éducation physique et l'alimentation, en faisant référence aux PNA, PNNS, Plan obésité.

En 2004, une étude sur la restauration a donné lieu à une enquête de trois ans dans neuf établissements, conduite par une diététicienne. A la suite de l'évaluation des avis des élèves, équipes éducatives, équipes de restauration, personnels de santé (infirmier(e)s des établissements) et des parents, des recommandations ont été faites en particulier sur :

- la formation des équipes de restauration aux règles de restauration collective [Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition (GEMRCN)]. Ces recommandations couvrent l'ensemble de la restauration collective, y compris scolaire et portent notamment sur les fréquences de service de certains plats ou aliments, ainsi que sur les grammages des portions servies aux convives (Cf. site de la DGAl) ; 90 % des personnels des collèges et établissements primaires ont été formés ;
- 19 diététiciennes ont été chargées de visiter les collèges. Pour l'année 2011/12, les diététiciennes ont rencontré 19 000 élèves, en particulier pour sensibiliser à la lecture/compréhension des messages publicitaires. Une évaluation de l'impact en termes de changement de comportement est assez difficile à conduire à court terme ;
- des outils incitatifs ont été élaborés et fournis, pour des présentations sur la prévention santé-alimentation.

La « collation de 10h» à base de pain au chocolat, qui va constituer une sorte de fil rouge au cours de tous les entretiens sur éducation et alimentation, est présentée comme un des obstacles majeur à l'équilibre alimentaire des élèves. En effet, ces pains au chocolat correspondent, le plus souvent, à une portion très large et si la collation est prise tardivement, vers 11h voire 11h30, les élèves n'ont plus faim pour le déjeuner ; en témoigne le fait que jusqu'à un repas sur quatre n'est pas consommé.

Des expérimentations en écoles primaires (26 000 enfants) sont conduites dans un certain nombre de communes dans la région de Colmar, pour substituer au pain/chocolat un fruit ou produit de fruit (Cf. « un fruit à la récré »). Les résultats obtenus seraient satisfaisants. Une extension est prévue pour les collèges et les lycées. Ces pains au chocolat de la collation sont la plupart du temps vendus par des élèves pour assurer le financement d'un projet. Il faut donc, pour une substitution, permettre le maintien de ce financement des élèves, par exemple proposer des produits à base de fruits.

Une convention est en cours avec l'agence régionale de la santé pour un programme « santé et handicaps » avec une entrée sur l'alimentation.

Deux autres programmes sont conduits avec la DRAAF : « plaisir à la cantine » et « les classes du goût ».

- Plaisir à la cantine, pour le secondaire, fonctionne bien mais la durée des formations est jugé trop long (6-7 jours) pour les personnels des collèges, qui dépendent désormais des collectivités locales, les gestionnaires dépendant de l'Education Nationale.
- L'action « Classes du goût », pour les enseignants du 1er degré, rencontre une difficulté similaire de disponibilité des enseignants pour suivre les formations [une journée de formation, suivie si besoin de compléments + six séances pédagogiques de 1h1/2 ou plus] avec mise à disposition de classeurs de fiches pratiques.

En termes de recensement des outils disponibles, un bon travail est effectué avec :

- la mutualité française d'Alsace,
- l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES),
- le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) qui a élaboré une « mallette pour les parents » avec un thème consacré à l'alimentation et sport. La rencontre avec les parents fonctionne dans le primaire mais est plus rare en collège et disparaît au lycée.

Des liens avec d'autres rectorats fonctionnent bien, par exemple à travers l'école de santé de Nancy, avec un intérêt pour le PNNS et le PNA.

Son représentant tient à faire observer que la Rectrice d'Académie, ancienne professeur d'éducation physique, est particulièrement sensibilisée aux sujets d'alimentation, d'éducation physique et de santé.

- En direction des mêmes publics et en lien avec l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture, l'association l'Univers du goût en Alsace œuvre pour l'éducation sensorielle des enfants, en formant des enseignants du primaire. Un partenariat engagé en 2010 a permis de réaliser et multiplier des mallettes pédagogiques, élaborées par l'association en concertation avec des conseillers pédagogiques et mises à disposition des enseignants dans des centres de ressources. L'association prend part également aux Classes du goût, à Plaisir à la Cantine, à Gustatorium.

- Coopération avec le Conseil général du Haut-Rhin : rencontre avec deux représentants du conseil. L'implication du CG 67 est particulièrement marquée dans les formations « Plaisir à la cantine », ainsi que dans des actions mettant en avant les produits de proximité comme « Un fruit, un légume, une saison », organisée avec l'Interprofession des fruits et légumes d'Alsace.

- Coopération avec la mutualité française d'Alsace : ce partenariat est axé sur l'organisation d'événements destinés aux collégiens (Collégiades : journées « alimentation et activité sportive »), aux étudiants (sessions d'ateliers cuisine organisées avec le CROUS, sensibilisation au gaspillage alimentaire) ainsi qu'aux personnes âgées (mallette Légumady).

La DRAAF d'Alsace a proposé avec succès deux dossiers, retenus dans la liste de l'appel à projet national.

- L'Association EPICES bénéficie à la fois de la notoriété internationale du chef Haeberlin et de l'engagement personnel avéré de son épouse, directrice d'une école maternelle à Colmar, qui préside l'association.

« Espace de projets d'insertion cuisine et santé (EPICES) » : à travers de multiples formes de partages culinaires et de réalisations de jardins (ateliers de cuisine, de jardinage, éducation au goût, actions basées sur les rencontres inter-générationnelles), les objectifs sont de :

- permettre à tous une alimentation de qualité, diversifiée, peu coûteuse, respectueuse de l'environnement, des saisons et ouverte sur d'autres cultures ;
- consolider le lien social, la convivialité et les processus d'insertion et de formation ;
- renforcer de manière originale les liens intergénérationnels et le soutien à la parentalité.

La priorité de santé initialement retenue – plutôt prescriptive - a évolué assez rapidement dans le sens d'un modus operandi plus participatif, facilitant l'implication des populations défavorisées, au départ assez peu réceptives. « Cuisiner ensemble » est rapidement apparu comme une bonne recette : les intéressés peuvent ensuite reproduire chez eux, à petits frais, les recettes expérimentées chez le chef Haeberlin. L'effet de valoriser les parents devant leurs enfants est positivement accueilli.

- Le projet de l'association EMTHEATRE consiste à explorer le sens de l'acte alimentaire et, à travers ce dernier, la compréhension du monde qui s'y rattache. Utiliser le langage du spectacle vivant et des arts plastiques (théâtre, danse vidéo, expositions etc) comme vecteur d'éducation alimentaire et de santé publique.

Enfin, mais sans que cette énumération prétende à l'exhaustivité, la mission s'est entretenue avec un chargé de projet à l'association Eco Conseil, qui réalise en partenariat avec la DRAAF et la ville de Strasbourg des potagers urbains collectifs (deux actuellement) destinés aux populations les plus fragiles. L'association est également intervenue en soutien pour l'organisation en 2012 d'un colloque « Villes jardinées et initiatives citoyennes ».

b) Rhône-Alpes : des hiérarchies peu engagées

La mission a été reçue par le chef du SRAL, la responsable du pôle alimentation et une collaboratrice, ainsi que par le DRAAF.

La visite de la mission à Lyon aura fortement contrasté avec les journées passées à Strasbourg. Le DRAAF comme le chef de SRAL ne paraissent pas attendre beaucoup de résultats d'une politique publique qu'ils ne présentent pas comme prioritaire. De son côté, le (précédent) préfet de région avait fixé au PNA un objectif économique unique « priorité à la consommation des produits locaux », accompagné de la consigne donnée aux services de l'État d'éviter les coopérations avec les collectivités territoriales. Ces consignes n'ont pas été levées et cet horizon semble perdurer ; il ne parait pas non plus que les relations avec les autres services publics (Rectorat, ARS) soient particulièrement étroites. Les deux cadres A qui sont en charge du PNA au sein du

SRAL (tous deux à temps partiel : 90 et 40 %), sont motivées mais relativement isolées et prennent plutôt appui sur l'administration centrale et les rencontres de correspondants pour alimenter leur réflexion et leur action que sur un réseau actif de partenaires locaux.

De fait, dans le cadre de sa visite le 26 mars, la mission n'a rencontré aucun partenaire de la DRAAF. On comprend que dans ces conditions la mise en place d'un réseau ait relevé de la gageure. La responsable du pôle a cependant mené à bien la rédaction de deux guides remarquables, dont l'intérêt national est tout à fait évident ; elle poursuit ce travail sur des projets, dont un très innovant, utilisant les nouveaux outils de communication. C'est conforme à l'observation de sa hiérarchie selon laquelle une simple « *approche Budget + effectifs serait dévalorisante* ». C'est sans doute le motif pour lequel le tableau des actions et budgets PNA en Rhône-Alpes demandé par la mission, n'a pas été fourni.

Constats : une situation on ne peut plus contrastée avec l'Alsace.

L'objectif principal du PNA régional (fixé en 2010, par le précédent Préfet de région) est d'ordre économique et exclusivement centré sur l'approvisionnement par des productions locales de la restauration collective : les circuits courts (FEADER / 800 K€). De plus, il a été affirmé à la mission que le Préfet a donné consigne d'éviter les contacts avec les collectivités locales.

1. La crédibilité et la légitimité du ministère de l'agriculture (et de la DRAAF) en matière d'alimentation sont pénalisées par « *son mauvais bilan écologique* » Toutefois, les éventuels partenaires sembleraient reconnaître un avantage à l'intervention de l'État, en raison de sa neutralité.
2. Pas de portage politique du PNA par le DRAAF (et le SRAL), dont le propos reflète une vision plutôt désabusée et critique sur l'environnement général du PNA. « *Alors que les enjeux sur l'alimentation sont réels, les moyens consentis sont dérisoires avec 100 K€* (comparativement au PNNS) », « *Manque de légitimité du ministère de l'agriculture sur le volet alimentation à l'exception des circuits courts* », « *La mayonnaise ne prend pas* ».
3. Pas d'appel à projets, pas de PRAlim en 2012.

c) Nord-Pas-de-Calais : l'accent mis sur la jeunesse et les démunis ; complexité des relations avec l'ARS.

La mission a été reçue à la DRAAF par la directrice, la chef du SRAL et les responsables du pôle alimentation ; elle a rencontré sept personnes dont cinq partenaires de la DRAAF, publics et privés : rectorat, conseil régional (CR), Agence régional de santé (ARS), association « Le sens du goût », banque alimentaire régionale.

Au sein du SRAL, le pôle alimentation - écophyto est animé par deux cadres A (dont un départ prochain à la retraite). Avec le soutien de sa hiérarchie, le pôle a su constituer un réseau actif, tant avec les partenaires publics comme le rectorat, qu'avec les associations intervenant en qualité d'opérateurs. Les entretiens ont fait ressortir trois sujets considérés comme prioritaires : la concurrence du PNA et du PNNS en Nord-Pas-de-Calais ; l'action en faveur des jeunes; l'action en faveur des plus démunis.

c-1 - Le PNA en Nord-Pas-de-Calais : un élément fédérateur, mais en concurrence avec le PNNS

Le PNA : un élément fédérateur…

DRAAF et interlocuteurs extérieurs se retrouvent en Nord-Pas-de-Calais pour considérer que, en dépit des difficultés rencontrées pour mobiliser en interministériel au niveau régional et en interrégional, « *le PNA a permis de repropulser un type d'action* » et que « *Le PNA a servi à favoriser les contacts* ». Ses interlocuteurs se plaisent à reconnaître à la DRAAF la qualité de son contact avec les professionnels et les associations et son rôle de rassembleur. La composition du CRAlim n'a pas été formalisée par un texte ad hoc, mais le conseil se réunit sous la forme d'un groupe de travail et les participants, notamment le Conseil régional, y sont actifs.

La chef du projet « gouvernance alimentaire » au Conseil régional fait observer que celui-ci n'a pas de politique alimentaire propre, mais qu'il opère un travail transversal. Elle insiste sur le risque de dispersion et la nécessité de retrouver de la cohérence. A ce titre, le CRAlim animé par la DRAAF constitue un lieu d'échanges essentiel, réunissant une multitude d'acteurs : production, santé, précarité. Même si les services de l'État ne sont pas perçus comme ensembliers, la DRAAF contribue au décloisonnement entre les services et avec les partenaires extérieurs.

Eu égard au nombre et à la grande variété des programmes et actions, les pouvoirs publics doivent éviter de saupoudrer et, pour cela, rechercher des opérateurs peu nombreux, mais visibles et pérennes. La taille des opérations importe moins que le risque de dispersion. A cet égard, le Conseil régional privilégie le réseau rural et les circuits courts (crédits Union Européenne (UE), État, Région). Pour parer à la tentation éprouvée par certains services de recentrer la politique de l'alimentation sur la santé, le Conseil régional suggère d'impliquer la Chambre d'agriculture.

A cet égard, la représentante du Conseil régional regrette que l'idée des maisons de l'alimentation, lancée en 2011, ne paraisse plus être d'actualité.

Le thème des Maisons de l'alimentation considérées comme une très belle opportunité sera repris par d'autres interlocuteurs de la mission comme l'association « Sens du goût », qui en considère le principe comme « *Un bon support d'une politique de l'alimentation pour une approche transversale et pluridisciplinaire*… ».

Enfin, DRAAF et Conseil régional insistent sur leur coopération bilatérale concernant le plan bio, auquel ne participe pas l'ARS. De fait, collectivité territoriale et service de l'État ont su bâtir une relation de confiance, qui fera dire à un opérateur que : « *Le binome DRAAF-CR est le plus indiqué pour coordonner le PRAlim et avoir l'effet d'entraînement recherché* ».

Il se trouve que le sujet est peut-être plus complexe.

… en concurrence avec le PNNS

Entre PNA et PNNS, DRAAF et ARS, la ligne de partage est perçue par les opérateurs comme peu claire, alors que la dissymétrie en organisation et moyens n'est que trop visible. De plus, les modalités de coopération de l'ARS avec la DRAAF sont perçues par ce dernier service comme pouvant relever d'une forme d'« impérialisme administratif ».

Au-delà des opérations directement concurrentes du PNA (Fourchettes et baskets / Plaisir à la cantine, Fruities à l'école / Un fruit pour la récré…) et de la disproportion entre les moyens alloués (Budget annuel PNNS-Alimentation et plan obésité = 2 M€), la difficulté tient au projet de l'ARS de construire une cohérence des actions et programmes dont elle assurerait directement la mise en œuvre.

Autant la recherche de cohérence est un objectif partagé par la DRAAF, autant les modalités proposées ne sauraient correspondre à l'esprit du PNA. Les modes d'approche différents de ces deux programmes – l'un prescriptif, l'autre incitatif- suggèrent de la prudence quant à la manière de les coordonner. L'association Les Sens du Goût rappelle que « Il vaut mieux informer les gens pour qu'ils puissent choisir en toute connaissance de cause leur alimentation (l'alimentation est un choix individuel), plutôt que prescrire ce qu'il faut manger ».

L'avenir du PNA en Nord-Pas-de-Calais demeure donc suspendu à la réalisation projetée d'un regroupement formalisé des plans santé de la région, dont l'animation est revendiquée par l'ARS ; un arbitrage du préfet de région aurait entériné ce projet, qui doit donner lieu à une convention. La mission, comme la DRAAF, demeure dubitative quant à l'efficacité de ce type de projet, ne serait-ce qu'en raison du fait que la portée du PNA ne saurait être réduite à un "plan santé", qu'elle excède sensiblement.

c-2 - <u>Les actions en faveur des jeunes : profusion et concurrence des initiatives</u>

Si la coopération de la DRAAF et du rectorat constitue un atout, la réalisation des opérations en faveur de la jeunesse – une des priorités du Nord-Pas-de-Calais – reste pour ces services « *un combat de tous les jours* », en raison notamment de la multiplicité des projets et programmes concurrents et de la difficulté d'assurer leur financement. Dans ce cadre contraint, il a été pris soin, à juste titre pour la mission, d'« *éviter de trop cibler* ».

La représentante du rectorat a mis en avant le fait que, depuis la loi de décentralisation de 2006, l'éducation nationale (EN) n'a plus la maîtrise de la restauration collective en milieu scolaire, transférée à la Région. Le rectorat et son service infirmier restent néanmoins fortement impliqués dans un domaine d'activité intégrant projet alimentaire et activité physique. Le bilan des actions entreprises et réalisées lui paraît inégal, point de vue partagé à la DRAAF.

Il ressort des entretiens conduits à la DRAAF que « Un fruit à la récré » permet d'aménager l'usage de la collation matinale, habitude manifestement autant ancrée dans le Nord-Pas-de-Calais qu'en Alsace. Les « classes du goût », bien réalisées, permettraient de faire évoluer le comportement des élèves bénéficiaires ; elles gagneraient à être accompagnées d'une approche « étiquetage » qui serait sans doute efficace. De fait, elles sont pénalisées par le manque de disponibilité des enseignants pour se former et par leur grande mobilité. L'opération « Un fruit à la récré » souffre d'un manque de financement par les collectivités locales (complément des 50% UE) alors que 46 000 enfants devraient en être bénéficiaires.

Enfin, une tentative de « Journées alimentation Institut Pasteur - rectorat - DRAAF » a échoué, faute de mécène. Le Conseil général du Nord a, de son côté, pu lancer les opérations « diagnostics nutritionnels et Végétal tonique».

c-3 - Les actions - quantitatives et qualitatives - en faveur des plus démunis

L'aide alimentaire aux plus démunis – au titre du PNA - est une priorité de la DRAAF Nord-Pas-de-Calais. Elle doit se combiner avec le PEAD qui représente près de 75 % des ressources de la Banque alimentaire régionale.

L'action de la Banque alimentaire en faveur des plus démunis comporte trois niveaux : survie - insertion - qualité de vie, auxquels répondent : aide directe, formation, accompagnement.

Outre l'approvisionnement de la Banque alimentaire en denrées, la difficulté de l'exercice tient à la sensibilité particulière de ce public ; la DRAAF est, comme l'opérateur, attentive à l'acceptabilité des dons, à la qualité de l'échange social, à la nécessaire optimisation du budget alimentaire, à l'origine, à la gestion et au recyclage de déchets organiques.

L'association « Les sens du goût » organise des « petits ateliers sensoriels » de formation et d'animation. Elle a mis en place un groupe de réflexion obésité-santé (GROS), organisé des journées d'échanges et de pratiques et un séminaire de l'Université Lille 3 sur le thème : « Qu'est ce que manger ? ». Une des forces du PNA soulignée dans ce cadre a été exprimée par la formule selon laquelle « *il ne faut pas prescrire mais fournir les outils d'un choix* ». Le public démuni est particulièrement sensible à cette marque d'attention.

Parallèlement, la thématique « Lutte contre le gaspillage alimentaire » permet d'aborder beaucoup d'aspects d'une politique nationale de l'alimentation, par une autre entrée que celle de la santé ; la thématique « aide alimentaire » renvoie à la lutte contre le gaspillage qui renvoie elle-même à la qualité de l'alimentation et de la vie.

Enfin, l'entrée « justice sociale » du PNA est de nature à englober tous ses autres aspects (aide alimentaire, accessibilité, gaspillage alimentaire, insertion, bien-être). Les interlocuteurs de la mission ont observé que « *en dépit de l'évolution de sa rédaction, le PNNS s'adresse dans ses messages plutôt aux riches qu'aux plus démunis* ». Ces propos font écho à ceux du Pr Nisri , chargé d'une mission d'évaluation du PNNS: « *Il faut bien de l'argent et des dents pour consommer des fruits et légumes*… !».

d) Midi Pyrénées : un bel effort de rattrapage

En l'absence du DRAAF, la mission a été reçue par le chef du SRAL et la responsable du pôle alimentation ; elle a rencontré sept personnes, représentant cinq partenaires de la DRAAF, publics et privés.

L'annonce fin février de la visite de la mission peut avoir joué un rôle : la première réaction de la structure avait été de s'abriter derrière le contexte difficile de changements de personnes (arrivée récente du chef de SRAL, mutation du responsable du pôle alimentation, empêchement de l'agent qui lui apportait une aide ponctuelle, départ du DRAAF), qui ne contribuaient pas à faciliter la mise en œuvre du PNA.

En tout état de cause, les éléments présentés à la mission lors de sa visite le 16 avril auront témoigné de la capacité de la structure à se ressaisir et à faire (re)vivre les actions entreprises quelques mois auparavant et momentanément mises en veille entre-temps : reconstitution d'un pôle « nutrition-offre alimentaire », par désignation d'un chef de pôle, d'une chargée de mission à temps partiel et d'un dirigeant technique, reprise des dossiers en cours, peu activés depuis la dernière réunion du CRAlim en septembre 2012, contacts renoués avec les opérateurs, identification de difficultés (cuisineries gourmandes) et mesures correctives.

Enfin, la conception et le renseignement d'un tableau de bord exhaustif 2010-2013 permettent à la DRAAF de disposer d'une vision panoramique des initiatives prises ou relayées depuis le lancement du plan. 68 actions ont été réparties en cinq thèmes (outre la communication), pour une dépense totale directe (État) de 441 469 € :

- favoriser une alimentation équilibrée et diversifiée pour les personnes les plus démunies, contribuer à l'éducation alimentaire des personnes en difficulté, améliorer l'offre alimentaire en produits locaux (19 actions, 68 842 €) ;
- prendre de bonnes habitudes alimentaires dans le cadre scolaire ou périscolaire, promouvoir et accompagner pédagogiquement le programme de fruits dans les écoles, sensibiliser et informer les jeunes enfants (15 actions, 77 450 €) ;
- améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation, être à l'écoute du consommateur et répondre à son besoin d'information (15 actions, 106 313 €) ;
- améliorer l'offre alimentaire : soutenir l'approvisionnement local, améliorer l'offre nutritionnelle, l'offre alimentaire (14 actions, 162 844 €) ;
- améliorer l'alimentation des seniors (2 actions, 5 500 €) ;
- trois actions de communication (200 520 €).

La preuve est faite en Midi-Pyrénées que la détermination et la capacité managériale des hiérarchies peuvent s'avérer au moins aussi déterminantes que l'importance - ou la faiblesse - des effectifs numériques de la structure. Tout en s'interdisant d'entrer dans une évaluation des politiques d'effectifs dans les services déconcentrés (SD), la mission fait le constat de la fragilité de certains secteurs, et de la vitesse avec laquelle peut disparaître une expertise non pratiquée ; à cet égard, les mouvements internes opérés à Toulouse ont certainement permis à cette DRAAF d'éviter une évolution qui aurait pu rapidement devenir irréversible.

La mission observe que si le classement en thèmes retenus par la DRAAF ne décalque pas exactement le cadre défini par le PNA, les actions s'inscrivent clairement dans ses priorités.

Sans revenir sur le détail de ces actions, ou vouloir commenter les plus connues d'entre elles comme l'inventaire patrimonial, les classes du goût, un fruit à la récré…, la mission a retenu de sa visite à Toulouse trois images spécifiques et une question (ainsi que les cuisineries, évoquées plus haut) :

- *Campus gourmand = l'implication du CROUS*

Il existe un centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) par académie. Dispensateur d'aides directes (sommes servies par l'enseignement supérieur), sociales (prêts ou dons), ou indirectes (logement, restaurant universitaire), le CROUS n'a pas de compétence à l'égard de la santé des étudiants ; il ne s'en désintéresse pas pour autant. D'où les opérations auxquelles il apporte son concours en termes de connaissance des règles de l'équilibre alimentaire, de la saisonnalité, de contribution à des ateliers de pratique culinaire (« Panier utile/panier futile »), au choix de menus à thèmes (« Les salades insolites »), toutes opérations conduites en partenariats, présentées et suivies en comité régional pour l'alimentation (CRAlim). En dépit de l'observation désabusée d'un interlocuteur : « *Si personne n'est là pour booster les chefs de cuisine CROUS, il ne se passe plus rien* », l'implication du CROUS paraît bien constituer un moyen efficace d'apporter une aide appropriée à une population qui peut se percevoir encore comme trop peu impliquée dans le choix de son alimentation.

- *« Bleu comme une orange »*

Ce programme a emporté un appel à projet conjoint DRAAF-ARS, lancé en vue d' encourager la consommation de fruits et de légumes par les populations précaires de Midi-Pyrénées. L'éco-alimentation populaire est-elle une gageure ? Les initiatives de Midi-Pyrénées, à rapprocher de ce qui se fait en Alsace ou dans le Nord-Pas-de-Calais, confirment l'importance de la solidité des associations opérateurs et de leur insertion dans le réseau. Le critère de la précarité est identique : revenu et lien social. Bleu comme une orange organise des sorties « achat cueillette », des actions de développement de cultures de plantes aromatiques sur balcons, de transformation « atelier pluche » et tient un centre de documentation/atelier de jardinage. Là aussi, l'opérateur aimerait disposer d'indicateurs de l'efficacité de son action ; il doit, en attendant de pouvoir procéder à des comparaisons à moyen ou long terme, se tenir à l'expression du ressenti des bénéficiaires. Ce besoin de recul apparaît bien comme une donnée constante.

- *L'insuccès de l'IRQUALIM*

Le site Internet lancé à l'initiative de la chambre d'agriculture et de la Région, est dû au manque de vrai modèle économique ; il ne suscite pas assez de connexions.

Question récurrente : comme dans le Nord-Pas-de-Calais, les interlocuteurs de la mission, s'interrogent sur les intentions de l'administration concernant les Maisons de l'alimentation. Les responsables de la Maison de l'alimentation à Rodez, longuement entendus par la mission, ont engagé un important travail de terrain, bien perçu par leurs partenaires. Toutefois, le doute s'instaure quant aux perspectives réelles de cet outil, et au parti que les pouvoirs publics entendent en tirer.

Au-delà des quatre exemples qui précèdent, et pour compléter le panorama ébauché in situ, la mission a consulté **les sites des DRAAF**. Le tableau ci-dessous illustre la visibilité du PNA dans la communication électronique des services régionaux de l'État.

RÉGION	**Page d’accueil – Alimentation - PNA, Gaspillage, Dons…**	**Appel à Projet PNA 2013 Date limite**	**Informations disponibles et accessibles**
Alsace	Lien PNA	Non	Nb. info sur les initiatives de la Région
Aquitaine	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	quelques infos, dont un lien sur PNNS
Auvergne	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 15/05/2013	Liens divers
Basse-Normandie	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 15/03/2013	Peu de lien ou d’opérations
Bourgogne	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 23/05/2013	Liens souvent anciens 2010/11
Bretagne	Lien « Gaspillage » Ouverture sur PNA…	Non	Ex. régionaux peu actualisés 2010/11 – Liens avec d’autres DRAAF
Centre	Lien « Gaspillage » Ouverture PNA…	Non	Ex. régionaux peu actualisés 2010/11 – Liens avec d’autres DRAAF
Champagne Ardenne	Lien actualité pour Appel à projet	Oui 10/04/2013	Infos du MAAF mais peu d’ex. en région
Franche-Comté	Lien PNA	Oui 30/04/2013	Nb. infos régionales et actualisées
Haute-Normandie	Lien actualité pour appel à projet	Oui 17/05/2013	Info qqs opérations régionales +un bilan 2011
Languedoc-Roussillon	Lien PNA + actualité	Non	Nb. infos régionales et actualisées – ex conf. sur « aide alim... »21/03/13
Limousin	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Oui 10/04/2013	Info du MAAF
Lorraine	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Infos réduites, non actualisées (2010)
Midi-Pyrénées	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Infos du MAAF, Infos régionales non actualisées
Nord-Pas-de-Calais	Lien PNA	Non	Très nb. infos régionales actualisées

RÉGION	Page d'accueil – Alimentation - PNA, Gaspillage, Dons…	Appel à Projet PNA 2013 Date limite	Informations disponibles et accessibles
PACA	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Infos du MAAF Ex régionaux de 2011
Pays-de-la-Loire	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Info réduite en un §
Picardie	Lien « Don » « Fruit à la récré »	Non	Infos MAAF et de 2011 – Infos « Dons » 10/2012
Poitou-Charentes	Lien « Dons » « Gaspillage » + actualités appel à projet et Fruits à la récré	Oui 15/06/2013	Bcp. d'info sur les actions dans des autres Régions – mais ?? info sur les projets en Poitou Charentes
Rhône-Alpes	Pas de lien direct Voir rubrique Alimentation	Non	Bcp. d'infos nationales et régionales + réf. Guides
Ile-de-France	Lien PNA	Oui 15/05/2013	Bcp. infos nationales et sur actions en IDF

1.3.2.2. Quelques constats partagés par les interlocuteurs de la mission

Le PNA est perçu par les services de l'État comme un moyen de reconnaissance - assez efficace - auprès de leurs interlocuteurs, qui légitime leur action et structure leurs interventions.

Si la capacité d'action directe du plan demeure limitée, ne serait-ce qu'en raison de la modicité des crédits affectés, ce qui importe est la dynamique résultant de la mise en réseau des acteurs. L'effet d'entraînement financier peut aller jusqu'à un facteur 6, voire au delà. L'importance capitale des petites sommes, lorsqu'elles conditionnent la réalisation même d'actions, constitue un des enseignements majeurs des rencontres de terrain.

D'un point de vue formel, les services, comme les partenaires locaux expriment un intérêt poli pour la construction théorique du PNA en axes et actions, utilisée pour une présentation de leurs actions, mais témoignent surtout d'une bonne compréhension des thématiques et adhésion aux priorités. A ce titre, la présentation des actions conduites s'inscrit avec facilité dans le cadre nouveau des trois priorités exposées par la circulaire ministérielle de janvier 2013, plus proches des attentes de terrain.

Il s’avère que les DRAAF ont pu développer des thématiques prioritaires différentes d’une région à l’autre (Alsace : lutte contre l’obésité des jeunes, Nord-Pas-de-Calais + Ile-de-France + Poitou-Charentes : lutte contre la précarité alimentaire et justice sociale, Languedoc-Roussillon : éducation des jeunes…) : cela confirme la pertinence du niveau régional comme lieu approprié de la décision publique.

Le temps n’est pas venu de l’évaluation. L’inscription des actions du PNA dans la durée, leur imbrication avec celles du PNNS, la conception des indicateurs, qui mesurent plus la réalisation des actions que leur effet sur les habitudes et usages alimentaires, sans parler de la taille et du poids des consommateurs, ne permettent pas véritablement d’évaluer déjà les actions du PNA ; il en va différemment de l’approche opérée en termes de ressenti.

2. Grandeur et servitudes du PNA

2.1. La grandeur du PNA : naissance d'un réseau et floraison d'initiatives, grandes et petites

- Pertinence des enjeux

L'existence du PNA inscrit l'action du MAAF dans un ensemble d'initiatives publiques, interministérielles de surcroît, et privées ; point de convergence des problématiques de production agricole et agroalimentaire et des problématiques de santé publique, le PNA constitue un lieu de rencontre d'exigences parfois contradictoires, et un exceptionnel carrefour d'idées.

La mission insiste particulièrement sur la pertinence d'une des priorités du PNA exposées dans la circulaire du 16 janvier 2013 : la justice sociale. Les considérations sociales sont en effet les plus déterminantes du comportement alimentaire des consommateurs. Les publics les plus concernés par les déséquilibres alimentaires sont les plus modestes et les moins réceptifs aux messages du PNNS. Le prix est le premier critère d'achat des denrées alimentaires, suivi par le plaisir… Les initiatives lancées ou facilitées dans le cadre offert par le PNA représentent une ardente obligation.

- Pertinence du niveau régional

Les visites de terrain ont apporté – si besoin était - la confirmation que le niveau régional est le plus approprié pour mettre en œuvre le PNA. Les régions ont ainsi déterminé des thématiques prioritaires distinctes, adaptées à leur situation. Dans le cadre des objectifs généraux du PNA, la construction des PRAlim s'inspire davantage des propositions opérationnelles de terrain faites par les partenaires qu'elle se conforme à l'actuelle composition du plan avec ses 85 actions-types.

Le principe de constitution et d'animation d'un réseau de partenaires par les services régionaux de l'État, est un bon modèle de gouvernance régionale du PNA. La question de l'opportunité d'un pilotage du PRAlim par le binôme « DRAAF - Conseil régional » a été posée, pour amplifier la recherche de synergies locales. De fait, le fonctionnement harmonieux du CRAlim, là où il est avéré, paraît suffire à apporter la réponse institutionnelle appropriée.

- Emergence d'une dynamique de réseau

Implication des services et motivation des opérateurs **:** le PNA commence à s'installer dans le milieu institutionnel. Quoique faible, sa notoriété ne semble pas pénaliser son action : « *L'important est qu'il existe une politique de l'alimentation capable de mobiliser un grand nombre de partenaires exerçant un effet de levier et poursuivant un objectif commun* ». Il incarne une politique publique de l'alimentation, menée par le MAAF, riche de contenu, multiforme, incitative, qui vient compléter les préconisations strictement nutritionnelles du PNNS.

Le PNA a permis, ou facilité, la constitution d'un réseau de partenaires locaux publics, professionnels, associatifs à même d'enclencher une dynamique vertueuse aux applications multiples, et dont l'effet d'entraînement financier peut aller d'un facteur de deux à dix. Il a été écrit plus haut que l'importance capitale des petites sommes, lorsqu'elles conditionnent la réalisation même d'actions, constitue un des enseignements majeurs des rencontres de terrain. Il n'est pas indifférent de noter que cette observation recoupe celles des institutions recourant au mécénat.

La différence n'est pas dans la taille des opérations, mais dans le fait qu'elles se réalisent, ou non, et que leurs effets conjugués concourent, ou non, au tissage d'un réseau.

Encore une fois, si le PNA est peu connu, son action est reconnue.

- Effet d'entraînement et floraison de réalisations, de natures et d'importances diverses

Les pages qui précèdent ont évoqué ou décrit les actions entreprises ou réalisées dans les régions. Le premier constat est celui que l'influence du nombre l'emporte sur celle de la taille, le deuxième est celui de leur variété, le troisième de l'importance de leur pérennité.

Small is beautiful. La question de l'importance quantitative des gros projets ne se pose guère : le maillage du réseau et son succès tiennent à la multiplicité de micro-opérations, au profit de publics divers, souvent réalisées par des intervenants qui se connaissent, échangent, partagent expérience et enthousiasme.

L'effet d'entraînement financier s'accompagne évidemment d'un effet d'opinion. A ce titre, la capacité d'animation des « pilotes » des DRAAF constitue le moyen d'action le plus précieux dont disposent les pouvoirs publics dans ce domaine. Si le PNA ne constitue pas le point de départ obligé des initiatives observées, il a contribué à apporter aux animateurs la crédibilité qui leur était nécessaire pour les faire vivre et perdurer.

Le PNA aurait-il ainsi répondu pleinement aux attentes du législateur et des administrations qui le font vivre ?

2.2. Des servitudes à surmonter et le besoin d'une impulsion politique durable

Le tableau qui précède pourrait être enchanteur s'il était complet ; le PNA - porteur de la politique publique de l'alimentation - peine cependant à s'imposer dans le paysage.

D'un strict point de vue juridique, il a été remarqué - notamment par le professeur Diane Roman, de l'Université de Tours - que la nature juridique du PNA ne le qualifie pas pour fonder une recherche en responsabilité de l'État pour manquement éventuel à ses obligations, dès lors que le PNA ne se présente que comme un programme. Sans qu'à la connaissance de la mission le moyen ait été effectivement employé, il n'est pas interdit de penser qu'il y a là une faiblesse susceptible d'amoindrir la crédibilité du plan.

En termes opérationnels, la mission identifie quatre contraintes dont souffre le PNA :

- La modestie des moyens engagés

Si ambitieuse que soit la politique de l'alimentation définie par le MAAF avec le PNA, elle ne parvient pas à apparaître comme prioritaire compte tenu de la modicité des moyens qui lui sont consentis. En dépit des efforts des services, des réalisations effectives et des projets en cours, cette modestie fragilise la crédibilité et la légitimité du ministère en matière d'alimentation. La mission ne peut rester insensible à la convergence de propos récurrents, sans doute excessivement lapidaires, voire caricaturaux, mais non dénués de pertinence : « *Sur le volet alimentaire, le ministère n'est légitime que sur les circuits courts dans le cadre du 2ème pilier de la PAC.* » De même, la légitimité de l'action du ministère est imparfaitement ressentie par certains interlocuteurs, en raison notamment l'image écologique d'un certain monde agricole qu'ils jugent médiocre.

- La difficulté d'appréciation des résultats

De fait, les résultats du PNA s'apprécient en termes de réalisation - ou pas - d'actions correspondant aux objectifs fixés. Les indicateurs retenus par les fiches techniques permettent, le cas échéant, de dénombrer les bénéficiaires de telle action, mais pas d'évaluer l'effet - bénéfique ou pas - de l'action sur le public concerné (exemple : les élèves), ou son extension (aux familles des élèves).

La mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer l'effet réel des actions PNA sur leurs bénéficiaires constitue une préoccupation partagée par l'ensemble des intervenants rencontrés, dont les avis convergent également quant à la nécessaire inscription dans le temps d'un exercice qui leur paraît encore prématuré. La mission entend bien cet argument, mais doit observer que la difficulté à se prévaloir de résultats effectifs ne favorise pas l'accroissement de la notoriété du PNA. La question reste posée : les actions du PNA concourent-elles déjà, et à quel point, à faire évoluer le comportement alimentaire des français ?

- Un persistant défaut de notoriété

Avec deux premières années d'exercice à son actif et des moyens modestes « *au regard des enjeux d'une politique publique de l'alimentation* », la notoriété du PNA reste en effet limitée à ses partenaires nationaux et régionaux, ainsi qu'aux opérateurs locaux qui mettent en œuvre les PRAlim. Les actions entreprises localement ne sont pas accompagnées de mesure d'impact. Les retombées presse, locales, sont modestes.

La mission a par ailleurs constaté que le PNA n'était pas - ou n'était qu' incidemment - cité comme référence dans les colloques scientifiques sur l'alimentation auxquels elle a assisté (« *Colloque du groupe thématique Alimentation AllEnvi* » INRA Paris - 15 février 2013, « *Rétablir la confiance du citoyen dans son alimentation* » Académie d'agriculture Paris - 21 mars 2013, « *Etiquetage nutritionnel face à l'arbitrage Santé-Plaisir* » INRA Paris - 10 avril 2013), contrairement au PNNS : « *Le PNA n'émerge pas parmi les interventions publiques étudiées ».*

Le slogan du PNA « Bien manger c'est l'affaire de tous » n'a pas fait l'objet d'un test de perception par le public. Son appréciation est cependant bonne auprès des partenaires et des opérateurs locaux car il est fédérateur. Ce critère semble bien adapté aux faibles

moyens du PNA et à son fonctionnement en réseau d'interlocuteurs issus de divers secteurs (associatif, privé, public) et exerçant une communication de type *virale*.
Enfin, on peut regretter que le ministère de l'agriculture n'ait pas exploité le logo du PNA dans la récente campagne de communication en faveur de la lutte contre le gaspillage.

On s'étonnera d'autant moins de la discrétion médiatique et universitaire du PNA que le ministère de l'agriculture a fait le choix de privilégier le financement d'actions effectives et a manifesté une grande prudence quant aux actions de communication en DRAAF, exigeant que ces dernières fussent financées au minimum à 80 % par les partenaires du ministère. Il n'en était pas allé de même pour le PNNS.

- L'écrasante concurrence du PNNS

Faire cohabiter deux plans de politique publique concernant l'alimentation, asymétriques mais qui se recoupent partiellement, animés par deux ministères distincts : l'exercice ne manquait pas d'audace. De fait, la concurrence paraît l'emporter sur la complémentarité ; on ne saurait s'en satisfaire.

Si l'antériorité et les moyens considérables du PNNS lui confèrent une vraie notoriété, il n'a cependant pas échappé à de nombreuses critiques publiques, portant particulièrement sur un mode de rédaction parfois ressenti comme par trop injonctif. Le florilège en serait facile à composer :*« Alimentation par ordonnance », « Effet anxiogène et contreproductif », « Les messages du PNNS ne sont pas compris par ceux qui sont les plus concernés par les déséquilibres alimentaires… », « Le PNNS dit ce qu'il ne faut pas faire, le PNA dit ce qu'il faut faire », « Les politiques publiques sont fondées sur le recours à la volonté, ce qui est illusoire, ou sur la peur, ce qui est contre-productif.»*

Le slogan «*Manger cinq fruits et légumes par jour* » s'adresse, dans les faits, à ceux qui ont les moyens d'acheter des fruits et légumes, alors que le premier critère d'achat des consommateurs est le prix. Le PNNS est trop qualitatif dans ses prescriptions et pas assez quantitatif (Ex : « *Ne pas manger trop gras, trop salé, trop sucré* »). Il lui manque une dimension psychoaffective sans laquelle l'acte de manger est privé de plaisir et peut engendrer des pathologies comme l'orthoréxie... L'objet du présent rapport n'est évidemment pas d'énumérer ces faiblesses ou de les déplorer, mais d'insister sur le fait que c'est précisément là que le PNA devrait être davantage présent et identifié comme tel. **Le rééquilibrage des deux plans conditionne le succès de la politique publique de l'alimentation.**

L'un des aspects les plus délicats de la combinaison des deux programmes est celui du risque d'envoi de signaux contradictoires. Ainsi de la politique publique du vin. D'un côté la préoccupation prioritaire du PNNS tient aux ravages de l'alcoolisme. A ce titre, sans en être le seul vecteur, le vin est traité comme un facteur de risque sanitaire. Il convient donc de mettre le public en garde contre cette tentation. Parallèlement, le ministère de l'agriculture ne manquera pas de faire valoir les qualités de ce produit d'exportation. L'organisation de salons de viticulteurs devra donc combiner avec pertinence information sur le goût et les qualités du produit et mise en garde quant aux risques entraînés par une consommation excessive.

- Le besoin d’une impulsion politique durable

Au-delà des difficultés d’ajustements interministériels relevées au niveau national s’agissant, par exemple, de l’exploitation (sic) de l’inscription du repas gastronomique des français sur la liste du patrimoine immatériel de l’humanité, qui aurait pu compromettre la pérennité du classement, le PNA requiert une volonté politique constante et une solide coordination des efforts des parties publiques en présence. Des arbitrages doivent pouvoir être rendus : ainsi de la coordination effective DRAAF-ARS, qui ne va pas systématiquement de soi. **Il n’est cependant pas avéré que le MAAF accorde le même soin au PNA que le ministère de la Santé au PNNS.**

Dans cet esprit, la mission a également pu constater que la politique nationale de l’alimentation n’est pas mise en œuvre avec une intensité uniforme sur le territoire national, les variations entre régions pouvant s’expliquer par le niveau de motivation personnelle de l’encadrement. Quand il ne suscite pas l’indifférence (Rhône-Alpes : le Préfet n’est pas intéressé), le PNA peut devenir source de rivalités entre services (Nord-Pas-de-Calais : ARS vs DRAAF) ; il est pourtant possible de coopérer en bonne harmonie, comme c’est le cas en Midi-Pyrénées ou en Alsace. Ces observations font apparaître le caractère irremplaçable de l’implication des équipes dirigeantes des DRAAF, à l’égard du Préfet qui doit pouvoir impulser et arbitrer en connaissance de cause, envers leurs équipes et avec leurs partenaires.

A défaut, laissé au seul soin du dévouement individuel d’agents de bonne volonté, le PNA pourrait continuer à soutenir ponctuellement telle action locale, mais perdrait sa capacité à apparaître comme l’expression multiforme d’une volonté publique d’améliorer les comportements alimentaires de nos concitoyens.

2.3. Pourrait-on pour autant se passer du PNA ?

Les éléments de bilan qui précèdent témoignent d’un effort de long terme, qui est déjà à l’origine d’heureuses initiatives, mais qui ne se met en place que progressivement et se trouve confronté à de sérieuses difficultés immédiates. Dans un contexte marqué à la fois par l’exigence de l’efficacité immédiate et le besoin reconnu d’une politique publique de l’alimentation, convient-il pour autant de se priver de cet outil dont les résultats effectifs tardent à se concrétiser ?

Une première conséquence de l’interruption du PNA, serait que le MAAF ne pourrait plus que difficilement revendiquer une compétence « alimentation » conforme à la loi et à celle qui est décrite dans son décret d’attribution. Elle serait de nature à remettre en cause son positionnement interministériel déjà délicat en matière d’alimentation. La loi d’Avenir en préparation se priverait d’une porte d’entrée légitime. Ces premiers arguments pourraient à eux seuls suffire à préserver l’existence du PNA.

Mais d’autres viennent en appui. Le soutien à des initiatives locales louables, utiles et appréciées, mais fragiles, notamment dans le domaine social, serait suspendu ou abandonné. Un signe très dommageable pour l’image et l’action de l’État serait ainsi adressé à ses partenaires locaux. Il aurait le double inconvénient de stopper le développement des réseaux d’acteurs dont on a vu qu’il constituait le premier effet immédiat et positif du PNA ; et, ayant porté atteinte à la confiance, il rendrait beaucoup plus difficile toute tentative ultérieure de redémarrage d’un exercice aussi délicat à pratiquer.

Enfin, au-delà de la déconvenue éprouvée par les personnels motivés qui font vivre cette politique publique, le redéploiement des crédits du PNA n'offrirait aux DRAAF que des moyens supplémentaires modestes, tout en les privant de l'effet de levier qu'ils apportaient dans ce cadre partenarial.

Convient-il alors de laisser les choses en l'état, et d'attendre en confiance que la mise en place des réseaux se confirme et s'étende et que les actions engagées s'inscrivent dans une durée suffisante pour qu'on puisse aisément en apprécier - avec recul - toute la pertinence ? La mission ne le pense pas et propose à cet égard deux sortes d'évolutions, les unes propres au PNA en tant que tel, les autres concernant la politique publique de l'alimentation.

3. Propositions pour un PNA revivifié

Le sujet de l'alimentation est aujourd'hui l'objet de remises en cause et de controverses. Il est éclaté entre divers acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels les consommateurs se perdent.

Le sociologue Claude Fischler décrit un phénomène de « *Boite noire* » : « *On ne sait plus ce que l'on mange !* ». Cette perte de confiance du consommateur à l'égard de son alimentation traduit la perte du lien social à rétablir.

Autrement dit, une culture de l'alimentation est à reconstituer. C'est le préalable.
La famille, l'école et l'information publique sont les principaux facteurs de transmission et d'évolution de cette culture.

Après avoir identifié les conditions d'efficacité du PNA, la mission propose un certain nombre de recommandations susceptibles de donner un nouvel essor au PNA dans le cadre de la loi d'Avenir.

3.1. Propositions pour accentuer la dynamique du PNA

La mission a identifié plusieurs conditions au nécessaire développement du PNA.

3.1.1. Préserver la pérennité du PNA, condition d'efficacité d'une politique publique de l'alimentation. *« Le mal, c'est l'incertitude »*

L'alimentation est un fait culturel. Agir sur l'alimentation revient à faire évoluer des comportements, des habitudes… C'est un processus lent. Une politique de l'alimentation, comme toute politique incitative, s'inscrit donc nécessairement dans la durée. La pérennité d'un outil comme le PNA au service d'une politique de l'alimentation, est la première condition de son efficacité.

Si la question des indicateurs de performance est encore prématurée, il conviendrait en revanche de constituer dès à présent un dispositif, local et coordonné, de suivi des actions menées. Le tableau réalisé par la DRAAF Midi-Pyrénées pourrait en constituer un modèle ; la diffusion par la DGAl des résultats - synthétique ou par région - selon une périodicité à définir, permettrait d'identifier par comparaison les points de blocage et les facteurs de succès.

3.1.2. Réaffirmer le caractère prioritaire de la politique publique de l'alimentation

Si le PNA répond à un besoin avéré, le rang de priorité et les moyens affectés à la politique nationale de l'alimentation demeurent modestes au regard des enjeux. Il semble à la mission que l'engagement du MAAF dans le PNA n'est pas au niveau de l'effort du ministère de la santé pour le PNNS. En tout état de cause, en raison de certaines difficultés rencontrées dans le cadre de l'action interministérielle (le traitement du dossier « Repas gastronomique des français » a été opéré par des services ministériels qui se sont, en quelque sorte, auto-coordonnés) et au vu de l'implication très contrastée des DRAAF, la réaffirmation d'une volonté politique forte et organisée paraît indispensable.

3.1.3. Confirmer le pilotage régional du PNA

La mission observe que le niveau régional est le plus approprié pour mettre en œuvre le PNA. Les régions ont d'ailleurs déterminé des thématiques prioritaires distinctes, adaptées à leur situation (Alsace : lutte contre l'obésité des jeunes, Nord-Pas-de-Calais + Ile-de-France + Poitou-Charentes : justice sociale et lutte contre la précarité alimentaire, Languedoc-Roussillon : éducation des jeunes…). Au delà des objectifs généraux du PNA, la construction des PRAlim s'inspire davantage des propositions de terrain faites par les partenaires que de l'actuelle composition formelle du plan avec ses quatre axes et ses 85 actions : on ne peut qu'encourager cette prise de liberté.

3.1.4. Accentuer la lutte contre la précarité alimentaire et le gaspillage alimentaire

La politique publique de l'alimentation doit être dictée par des considérations sociales car elles sont les plus déterminantes du comportement des consommateurs. Le PNA doit s'adresser en priorité aux consommateurs issus des catégories socioprofessionnelles les plus modestes, qui sont les plus affectées par les déséquilibres nutritionnels et les moins réceptives aux messages du PNNS. C'est pourquoi la question de l'étiquetage revêt une importance particulière à cet égard.

On voit bien dans ce cadre combien les populations les plus fragiles sont tributaires de la qualité de l'information qui leur est offerte. A cet égard, le caractère ambigu de la date limite d'utilisation optimale (DLUO) devrait conduire à faire le choix de privilégier l'affichage de la seule date limite de consommation (DLC), donnée à caractère sanitaire et non socialement discriminant. L'association Consommation logement et cadre de vie (CLCV) suggère l'emploi de la formule : « *A consommer impérativement avant le …* ». Prévoir une politique d'étiquetage nutritionnel adaptée aux consommateurs les plus exposés aux déséquilibres alimentaires, c'est leur assurer une information relative à la fiabilité de l'aliment qu'ils se proposent de consommer. Qui plus est, pour être audible, le message doit se garder de toute condescendance à l'égard de populations sensibles.

Enfin et dans le même esprit, la lutte contre le gaspillage alimentaire gagne à être expressément raccrochée au PNA. Fédératrice, elle constitue un point d'entrée de la politique publique de l'alimentation, susceptible de mobiliser tous les acteurs de la filière alimentaire, de la production à la consommation. Le récent Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, lancé à l'été 2013, constitue une avancée significative dans ce domaine.

3.1.5. Enrichir le PNA d'une dimension psychoaffective et anthropologique : plaisir de manger, principe du repas en groupe et lien entre agriculture et alimentation

Le plaisir est le deuxième critère d'achat d'un produit alimentaire après le prix. Pour les anthropologues et les sociologues, « *Le goût, c'est la santé!* » grâce à l'enchaînement vertueux entre plaisir, bien-être, santé et insertion sociale… Ils rappellent par ailleurs que les humains sont des êtres «commensaux» qui doivent, à ce titre, respecter le principe du repas en groupe. Ils plaident aussi que la ré-identification de l'origine agricole des produits est profitable à une alimentation consciente donc équilibrée.

Tous les consommateurs de produits alimentaires sont évidemment concernés, y compris les plus démunis. Dès lors que l'on sait que « *L'acte de se nourrir va au delà de la satisfaction d'un besoin biologique* » (Magali Ramel), on ne saurait se contenter de la fourniture de denrées sans ajouter la faculté de choisir. Le PNA ne saurait minimiser l'importance pour les populations les plus vulnérables de la dignité dans l'accès, la prise des repas ou l'information autour de l'alimentation.

Les effets d'une forme d'intimidation culturelle doivent, ici comme ailleurs, être surmontés : chacun doit pouvoir retrouver le sens de son alimentation ; le lien entre l'agriculture et la société, distendu sous l'effet de l'urbanisation, doit être rétabli.

3.1.6. Accroître les moyens dévolus au PNA, en recourant au mécénat

La mission fait le constat qu'alors que le mécénat d'entreprise s'est très fortement développé au cours des dix dernières années (entre 2002 et 2012, le volume des dons des entreprises a été multiplié par sept, et celui des particuliers était cinq fois supérieur en 2012 à celui de 2004), le recours aux possibilités offertes par la loi de 2003 (Loi 2003-709 du 1er août 2003, relative au mécénat, aux associations et aux fondations) n'a pas profité au domaine de l'alimentation, alors même que ses dimensions sociales ou patrimoniales, pourraient s'y prêter particulièrement bien. En rappelant les vertus de « *l'économie présentielle* » inhérente aux actions de mécénat, les participants aux Journées du mécénat organisées au grand Palais en novembre 2013 ont insisté sur la dynamique créée par des forces vives associées à un territoire. Le renfort de mécènes motivés et fortement impliqués serait assurément de nature à accentuer la dynamique du dispositif. A ce titre, l'image et l'esprit du PNA, comme sa dimension territoriale, devraient lui conférer une attractivité au moins équivalente, voire supérieure à celle du PNNS.

3.1.7. Concrétiser le principe des Maisons de l'alimentation

Des acteurs locaux ont rappelé leur « véritable besoin de centre de ressources sur ces questions ». Pour n'en prendre qu'un exemple récent (novembre 2013), on retiendra le propos des responsables de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais désireux de se doter d'une "Maison Intercommunale de l'Alimentation et du Mieux Manger" (MIAMM), au motif que « *ce type de projet est fédérateur de nombreuses politiques existantes sur le territoire et menées par l'intercommunalité en lien avec les communes et les autres acteurs institutionnels : politiques de filière sport loisirs santé (alimentation et sport par exemple), politique de rénovation urbaine (accès à des produits de qualité, à une alimentation équilibrée pour tous), politique agricole (développement des circuits courts, filières locales pour restauration collective...)*. » et pour qui : « *L'enjeu des semaines qui viennent est de valider un modèle de maison qui réponde à ces différents besoins pour élargir le public bénéficiaire potentiel*. » Pour la mission, ce type de projet s'apparente à un programme local pour l'alimentation, intégrant l'ensemble des composantes des PRALim étudiés plus haut.

3.1.8. Valoriser l'effet mobilisateur des actions patrimoniales

Le quatrième axe du PNA « *Promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel et immatériel* » présente la double caractéristique d'avoir été largement médiatisé et d'avoir suscité nombre d'initiatives de toutes natures dans le domaine culinaire. S'il s'avère que l'effet médiatique lié à l'inscription par l'UNESCO du RGF sur la liste du patrimoine immatériel de l'humanité résulte assez largement d'un malentendu quant à sa nature réelle (non mercantile), il n'en demeure pas moins que le sujet aura contribué à relancer toutes sortes d'interventions, allant du témoignage individuel à l'étude scientifique, sur la cuisine et les usages alimentaires. Eminemment territorialisées, les initiatives dans ce domaine permettent d'impliquer et de mobiliser localement partenaires ou mécènes de toutes natures. Au delà du sentiment de satiété, ou pire, que pourrait susciter l'afflux d'émissions ou de textes souvent de qualité inégale sur les sujets du patrimoine culinaire, la mission propose de voir là une marque d'intérêt et de curiosité à même d'alimenter le grand débat permanent que requiert le PNA.

3.2. Propositions pour la loi d'avenir

L'agriculture doit aujourd'hui produire autrement en faisant converger performance économique, préservation de l'environnement et santé publique. L'alimentation est un enjeu de société majeur auquel doit répondre l'agriculture. Celle-ci n'est plus prescriptrice de notre alimentation. Une politique de la demande, encore peu relayée par les pouvoirs publics, succède progressivement à une politique de l'offre. Tel est le sens principal du développement du PNA dans le cadre de la loi d'Avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

S'agissant de l'évolution du PNA 2010 dans la loi d'Avenir, la mission préconise une simplification de sa rédaction : une réécriture à la marge du texte de loi pour éviter l'effet énumératif de l'art. L.230-1.

Elle propose la méthodologie d'action esquissée dans le cadre des travaux préparatoires à la loi d'Avenir : l'organisation d'un débat public permanent, l'éducation des jeunes à l'alimentation, l'information des consommateurs et la formation des professionnels de l'alimentation.

3.2.1. Refonder le droit à l'alimentation

En tant que programme interministériel, le Programme national pour l'alimentation (PNA) représente la volonté d'une stratégie nationale globale autour de la question alimentaire. Néanmoins, un programme national est dépourvu de toute force juridique. Il n'a donc aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics et aucun recours juridictionnel n'est possible sur la base de ce texte.

Cependant, la question de l'accès à l'alimentation ne fait l'objet que d'une protection juridique faible en droit français, tant au niveau constitutionnel, légal, que juridictionnel. L'alimentation est, notamment, rarement prise en compte dans les textes mettant en œuvre les politiques sociales. De même, si la loi du 27 juillet 2010 reconnaît la sécurité alimentaire comme un domaine d'action du PNA, cette dernière est basée sur une reconnaissance de besoins et non de droits. Une réflexion autour de la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation mérite donc d'être approfondie, afin de prendre en compte l'importance du choix, de la non discrimination et de la dignité dans les politiques agricoles et alimentaires.

3.2.2. Rapprocher PNA & PNNS

PNA et PNNS participent tous deux à la politique publique de l'alimentation. Mais s'ils sont complémentaires, ils sont également concurrents voire antagonistes (nutrition *vs* justice sociale), dans un rapport de moyens tellement déséquilibré -au profit du PNNS- que cela pénalise la politique de l'alimentation. Un rapprochement entre les deux programmes est donc souhaitable. Les récentes manifestations d'ouverture de l'INPES à l'égard du PNA peuvent constituer un facteur favorable.

Quatre hypothèses seraient envisageables :

- la première hypothèse *«Le PNA contre le PNNS»* consiste à doter le PNA des mêmes moyens que le PNNS, soit les multiplier par 10, pour pallier les manques et difficultés du PNNS ; ce qui paraît a priori peu réaliste au regard des contraintes budgétaires à l'œuvre aujourd'hui ;
- la deuxième hypothèse *« Le PNA dans le PNNS »* propose de fondre les moyens du PNA dans ceux du PNNS ; mais au risque de soumettre la prise en compte des objectifs du PNA à un rapport de force entre les autorités de l'Agriculture et celle de la Santé ;
- la troisième hypothèse *«Le PNNS dans le PNA»* propose de fondre les moyens du PNNS dans ceux du PNA, ce qui est subordonné à un arbitrage interministériel fort en faveur du ministère en charge de l'alimentation ;
- la quatrième hypothèse *«Le PNA + le PNNS»* plaide pour une fusion des moyens du PNA et du PNNS au sein d'une structure nouvelle rattachée au ministère en charge de l'alimentation, sous la triple tutelle des ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation, qui pourrait s'appeler : **Programme national Alimentation Santé.**

3.2.3. Quatre modalités d'action

La mission recommande d'engager les quatre modalités d'action suivantes pour inscrire dans la durée l'action du PNA : l'organisation d'un débat public permanent, l'éducation des jeunes à l'alimentation, l'information des consommateurs et la formation des professionnels de l'alimentation.

3.2.3.1. Le débat public permanent

La dégradation de l'image de l'agriculture et de l'agroalimentaire auprès de l'opinion publique depuis une vingtaine d'années instruit de nombreuses controverses médiatiques qui renforcent un sentiment d'insécurité rarement justifié. Elle nuit à la compétitivité du secteur alors qu'il constitue un gisement d'emplois important en régions. La mission préconise l'instauration d'un « débat public permanent » pour restaurer la confiance et rétablir le lien entre l'agriculture et l'alimentation.

Les nombreux débats organisés aujourd'hui sur l'alimentation sont limités dans leur portée ou réduits aux instances institutionnelles et professionnelles (CNA, CESE, Recherche, Académie d'agriculture, Fondation ANIA…). Il manque un lieu de synthèse où instruire un débat public permanent, accessible au grand public et servant à établir une culture commune de l'alimentation, partagée et diverse. Le débat public crée le lien social. Son caractère permanent lui assure pérennité et évolutivité.

La mission recommande d'emblée d'exclure le principe d'un débat public physique (trop lourd à mettre en oeuvre) et de mettre à profit les nouvelles technologies d'information et de communication pour organiser un débat public numérique, seul susceptible d'atteindre et de mobiliser le grand public dans son ensemble. A titre indicatif, les experts en ingénierie du débat public consultés par la mission, proposent l'élaboration d'un site Internet de type réseau social, animé par une équipe de trois permanents et reposant sur une ressource d'une soixantaine de correspondants « experts ».

Le rapport intitulé « Citoyens d'une société numérique » remis par le Conseil National du Numérique (CNN) le 26 novembre 2013 à la ministre déléguée à l'économie numérique, vient étayer la proposition de la mission. Aujourd'hui 80 % des français utilisent chaque jour un ordinateur ou Internet. La fracture numérique s'est considérablement réduite grâce au développement des infrastructures et à l'expansion des réseaux sociaux : l'effort des pouvoirs publics doit désormais porter sur les usages du numérique parmi lesquels on peut compter la participation à un débat public virtuel.

Le CELSA (Ecole des Hautes Etudes en sciences de l'information et de la communication) a organisé le 9 décembre 2013 un colloque intitulé « Le débat en question ». La mission en a retenu que :

- le débat public fait désormais l'objet d'un véritable domaine d'expertise,
- il revient à l'Institution (id est le ministère) d'organiser les nouveaux lieux d'expression numérique sur les sujets d'intérêt général.

Incidemment, il est intéressant de constater que le PNNS, issu du grand débat public organisé dans le cadre des États généraux de l'alimentation en 2000, n'a pas prolongé le débat et se trouve aujourd'hui confronté à une certaine contestation.

Il revient aux pouvoirs publics d'engager ce débat public permanent. La conception du projet doit naturellement revenir au ministère en charge de l'alimentation, en lien avec le Conseil national du débat public, le Conseil national du numérique et des experts en ingénierie de débat public. Sa mise en œuvre et sa maintenance pourraient en être confiées au CNA, en tant qu'instance de représentation de l'ensemble des acteurs concernés par la politique publique de l'alimentation. La mission exprime des réserves quant au choix éventuel de confier au CESE le soin d'organiser ce débat, en raison de sa composition qui privilégie la représentation des professionnels. En revanche, il pourrait être chargé, à l'échelon régional et national, de présenter un bilan annuel de l'activité du débat et des enseignements qui s'en dégagent.

3.2.3.2 - L'éducation des jeunes à l'alimentation

L'éducation des jeunes à l'alimentation repose sur la famille et l'école.

La famille d'abord. Les chercheurs du groupe thématique Alimentation d'AllEnvi (Alliance nationale de recherche pour l'environnement, présidée par François Houllier, PDG de l'INRA), rappellent que « *L'apprentissage de l'alimentation se fait d'abord par communautés de pratiques (familles) puis par acquisition de connaissances (école)* », « *La famille est le premier facteur de qualité nutritionnelle de l'alimentation* »…

L'éducation à l'école est l'étape suivante. Mais il n'y a pas d'enseignement sans culture préalablement établie. L'établissement d'une culture de l'alimentation, partagée grâce au débat public permanent (Cf. ci-dessus), devrait encourager l'Education Nationale à s'impliquer davantage dans la conception d'une pédagogie et d'un programme éducatif qui ne sont aujourd'hui pas à l'œuvre.

3.2.3.3. L'information des consommateurs : renouveler les partis pris de communication et adopter un système d'étiquetage pertinent

Le dispositif public d'information des consommateurs est aujourd'hui essentiellement incarné par le PNNS. La mission souligne l'intérêt qu'il y aurait à faire converger les partis pris de communication du PNNS, plutôt prescriptifs, et ceux, plus incitatifs, du PNA.

Ces partis pris de communication gagneraient à s'inspirer davantage des recommandations des chercheurs. Le sociologue Claude Fischler rappelle : *« Les politiques publiques sont aujourd'hui fondées sur le recours à la volonté, ce qui est illusoire, ou la peur, ce qui est contre-productif », « Pour changer les comportements, il faut que les mangeurs soient d'accord »…*

L'efficacité d'un dispositif d'étiquetage nutritionnel des produits alimentaires est fonction du niveau d'information des consommateurs. Cependant, les chercheurs qui ont étudié l'impact de l'étiquetage nutritionnel sur le comportement comparé des consommateurs et des entreprises de l'agroalimentaire aboutissent à des résultats qui peuvent paraître paradoxaux. Un étiquetage nutritionnel favorable aux «bons produits» risquerait d'entraîner une augmentation de leur prix et rendrait de fait plus accessibles les «mauvais produits» : effet pervers au regard du premier critère d'achat d'un produit alimentaire (à 78 %) qui est le prix.

Les chercheurs sont cependant unanimes sur deux points :

- l'étiquetage nutritionnel doit éviter la culpabilisation des consommateurs dans leur choix, ainsi que l'ostracisme des produits peu chers mais de médiocre qualité nutritionnelle ;

- l'enjeu est l'information du consommateur : meilleur est son niveau d'information, meilleur est son comportement alimentaire, plus il est exigeant et plus les entreprises sont incitées à accroître la qualité nutritionnelle de leurs produits.

La réflexion sur le sujet doit être prolongée avec les chercheurs avant d'adopter une formule pertinente. Le dispositif à l'œuvre en Grande-Bretagne (feux tricolores, rouge, orange et vert, selon la qualité nutritionnelle des produits) a déjà montré ses limites.

Il serait profitable de s'inspirer des très efficaces techniques de communication commerciale des IAA pour interpeller les publics les plus concernés (lutte contre la précarité alimentaire), en se plaçant par exemple sur les registres du plaisir ou du prix auxquels ils sont le plus sensibles.

3.2.3.4. La formation des professionnels de l'alimentation : susciter des vocations et adapter les formations

L'alimentation est un des rares secteurs économiques à subir un déficit de recrutements. Malgré la crise, trop d'emplois sont encore non pourvus. La précarité et l'image insuffisamment valorisée des métiers de l'alimentation en sont une des causes.

L'harmonisation d'une politique publique de l'alimentation, le développement du PNA et les dispositions proposées pour restaurer la confiance dans le secteur de l'alimentation (ex : débat public permanent) sont de nature à renforcer l'attractivité de ces métiers et à susciter des vocations nouvelles. A cet égard, la mission estime d'ailleurs qu'il serait plus pertinent de chercher à susciter des vocations que de promouvoir directement des métiers.

Enfin, la mission rapporte le souhait des professionnels de l'alimentation de mieux adapter les formations à leurs besoins effectifs.

Conclusion

La mission ne se propose pas de conclure une étude réalisée *in itinere*. Elle souhaite faire partager le sentiment que le PNA, essai de réponse apportée à un besoin avéré, constitue déjà, en dépit de ses faiblesses, un outil indispensable et qui a su faire la preuve de son utilité.

En l'état actuel du sujet, ses résultats s'apprécient en termes d'engagement et de notoriété, préalables à toute analyse quantitative. A ce titre, le PNA a permis de faciliter, d'accompagner, voire de susciter une floraison d'initiatives territorialisées, de nature et de portées diverses, dont les objectifs convergent vers plus de justice sociale et vers la jeunesse. L'exercice de longue haleine engagé par le réseau vivant ainsi constitué, associant des acteurs publics, privés, associatifs, requiert et mérite d'être soutenu dans la durée, condition de base dès lors qu'il s'agit de développer un nouvel état d'esprit quant à la manière de se nourrir.

Cette inscription dans la durée, pour être une condition nécessaire, n'en sera pas pour autant suffisante ; encore faut-il favoriser tout ce qui concourt à une dynamique nationale et locale. La mission espère que les suggestions qu'elle a cru devoir présenter pourront nourrir le débat public permanent qu'elle appelle de ses vœux.

* *

*

Annexes

Annexe 1 : lettre de mission



MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

LE DIRECTEUR DU CABINET

LA DIRECTRICE DU CABINET
DU MINISTRE DÉLÉGUÉ
CHARGÉ DE L'AGROALIMENTAIRE

Paris, le 22 OCT. 2012

N/Réf : CI 0703706

à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Demande d'une mission d'appui et d'expertise du Programme National pour l'Alimentation (PNA) par le CGAAER.

La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) a instauré une politique publique de l'alimentation, définie par le Gouvernement dans le PNA.

Sur base des avis du CSO et du CNC, ainsi que du rapport du Conseil National de l'Alimentation (CNA), le PNA adopté en déclinaison de cette loi a été présenté publiquement le 28 septembre 2010 devant la séance plénière du CNA. Il comporte 85 actions réparties pour la plupart en quatre axes principaux :

- Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité ;
- Améliorer l'offre alimentaire ;
- Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation ;
- Préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

BH/10/2012 - 266

Pour faciliter la mission des Ingénieurs ou Inspecteurs Généraux que vous désignerez, vous pourrez vous appuyer sur la Sous-Direction de la Politique de l'Alimentation (SDPAL) à la Direction Générale de l'Alimentation.

Le rapport du CGAAER est attendu d'ici fin mars 2013.

Philippe MAUGUIN

Caroline LEBOUCHER

Copie : - Alain BERGER, Délégué interministériel aux IAA

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	**Organisme**	**Fonction**	**Date de rencontre**
Éric ZUNINO	DGAl	Sous-directeur	multiples
Sophie PALIN	DGAl	Adjointe au sous-directeur	multiples
Julia CSERGO	Université Lyon 2	Historienne	multiples
Laure SOULIAC	DGAl		3 octobre 2012
Danièle MISCHLICH	DGAl		30 octobre 2012
Bruno FERREIRA	Cabinet du ministre	Conseiller technique	multiples
Antoine LEBEL	Cabinet du ministre	Conseiller technique	29 mars 2013
Éric MALLET	DRAAF Alsace	Directeur	12 et 13 mars 2013
Isabelle JEUDY	DRAAF Alsace	Chef du SRAL	12 et 13 mars 2013
Marie José AMARA	DRAAF Alsace	SRAL / chef de projet alimentation	12 et 13 mars 2013
Daniel GERING	Rectorat	Infirmier conseil auprès du Recteur	12 mars
Isabelle HAEBERLIN	Association « Epices »	Présidente	
Nadine HUSSER	Association L'Univers du goût en Alsace	Chargée de mission	13 mars
Dr Patrice FERRE	ARS	Médecin inspecteur de santé publique, pôle prévention	

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Olivia SPINNER	Mutualité française d'Alsace	Chargée de mission	
Chloé	Mutualité française d'Alsace	Stagiaire	
Pascal NEUVY	Conseil général du Haut-Rhin	Technicien responsable de la restauration scolaire	
M. Michel RUDLOFF	Conseil général du Haut-Rhin	Chef du service des actions éducatives, de la jeunesse (...)	
Serge HYGEN	Association Eco Conseil	Chargé de projets	
Gilles PELURSON	DRAAF Rhône-Alpes	directeur	26 mars 2013
Laurent BAZIN	DRAAF Rhône-Alpes/ SRAL	Chef du service	
Elisabeth MANZON	DRAAF Rhône-Alpes / SRAL	Offre alimentaire	
Marie-Noëlle DUBAR	DRAAF Rhône-Alpes	Offre alimentaire (40%)	
Sophie BOUYER	DRAAF Nord Pas de Calais	directrice	28 mars 2013
Carol BUY	DRAAF Nord Pas de Calais/ SRAL	Chef du SRAL	
Cecilia MATHIS	DRAAF Nord Pas de Calais/ SRAL	Chef du Pôle Politiques alimentaires et phytosanitaires	
François MATHIEU	DRAAF Nord Pas de Calais/ SRAL		
Muriel DEHAY	Rectorat	Service infirmier	

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Dominique TRINEL	Conseil régional du Nord Pas de Calais	Chef de projet Gouvernance alimentaire	
Danièle PAUTREL	Association « Les sens du goût »	Directrice	
Pierre WILLEFERT	Banque alimentaire du Nord	Directeur	
Anne-Charlotte COLIN	Banque alimentaire du Nord	Diététicienne, formatrice	
Adèle MARCANT	Banque alimentaire du Nord	Stagiaire	
Dr Sandrine SEGOVIA-KUENY	ARS	Directrice-adjointe	
Pr Daniel NIZRI	Inspection générale des affaires sociales	IGAS	29 mars 2013
Chiara BORTOLOTTO	Historienne, chercheur		12 avril
Yves COCHE	DRAAF Midi-Pyrénées	Chef du SRAL	16 avril
Sandrine KIKOLSKI	DRAAF Midi-Pyrénées/SRAL		
Christian GAY	EPLEFPA de La Roque	SG	
Armelle MOLINIER	EPLEFPA de La Roque	Chargée de projet Maison de l'alimentation	
Agnès X	INRA de Montpellier	Doctorante	
Frédéric GERMAIN	SRDDTR/Toulouse agricampus		
Patrick BLANDEL	CROUS	Responsable du service de communication	
Constance GIONIS	CROUS / service de communication		

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Damien LAGRANGE	Association « Bleue comme une orange »		
Ariane GRUMBACH		Nutritionniste	4 juin 2013
Than LE LUONG	INPES	Directrice-générale	24 juin 2013
Jocelyne BOUDOT	INPES		
Stéphanie REGAT	INPES		
Anne-Juliette SERRY	INPES		
Florence CORRE	Vignerons Indépendants	Directrice du développement et de la communication	9 septembre 2013
Christelle JACQUEMOT	Vignerons Indépendants	Directrice des relations institutionnelles	
Frédéric DELATTRE	Communauté d'agglomération du pays voironnais	Directeur du service agriculture, forêt et développement rural.	12 novembre 2013
Pr. Diane ROMAN	Université François Rabelais, à Tours	Professeur de droit public	27 novembre 2013
Magali RAMEL	Université de Paris Ouest Nanterre La Défense	Doctorante en droit public. Thèse en cours sur le droit à l'alimentation	27 novembre 2013

Annexe 3 : liste des sigles utilisés

AllEnvi	Alliance nationale de recherche pour l'Environnement
ARS	Agence régionale de santé
BNVQA	Bureau de la nutrition et de la valorisation de la qualité des aliments
CAAPS	Comportement alimentaire des adolescents – pari de la santé
CEI	Comité exécutif interministériel
CESE	Conseil économique social et environnemental
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CLCV	Consommation logement et cadre de vie (association)
CNA	Conseil national pour l'alimentation
CNAC	Centre national des arts culinaires
CNN	Conseil national du numérique
CNOS	Comité national d'orientation et de suivi
COPIL	Comité de pilotage
CR	Conseil régional
CRALIM	Comité régional de l'alimentation
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
DGAl	Direction générale de l'alimentation
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DLC	Date limite de consommation
DLUO	Date limite d'utilisation optimale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
EN	Education nationale
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
GROS	Groupe obésité-santé
GTI	Groupe de travail interministériel
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
IPR	Inspection pédagogique régionale
INRA	Institut national de la recherche agronomique
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

MFPCA	Mission française pour le patrimoine culinaire et alimentaire
MIAMM	Maison intercommunale de l’alimentation et du mieux manger
OQALI	Observatoire de la qualité de l’alimentation
PNA	Programme national pour l’alimentation
PNNS	Programme national nutrition santé
PO	Plan contre l’obésité
PRALIM	Plan régional pour l’alimentation
RGF	Repas gastronomique des Français
SDQA	Sous-direction de la qualité des aliments/DGAl
SRAL	Services régionaux de l’alimentation
SVT	Science de la vie et de la terre
UE	Union européenne
UNSS	Union nationale du sport scolaire pour le second degré
USEP	Union nationale du sport pour l’éducation primaire

Annexe 4 : liste des textes de références

- Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisati on de l'agriculture et de la pêche.

- Programme national pour l'alimentation (PNA).

- Circulaire CAB/C2011-0001 2 mars 2011 : orientations nationales en vue de la mise en œuvre régionale du Programme national pour l'alimentation pour l'année 2011.

- Circulaire CAB/C2012-0001 du 11 avril 2012 : orientations nationales en vue de la mise en œuvre régionale du Programme national pour l'alimentation pour l'année 2012.

- Circulaire CAB/C2013-0001 du 16 janvier 2013 : orientations pour la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation sur la période 2013-2017.

- Note de service DGAL/SDQA/N2011-8064 - DGER/SDI/SDPOFE/N2011-2029 du 15 mars 2011 : appel à candidatures pour la mise en œuvre de deux actions du Programme national pour l'alimentation pourtant sur :
  . la consolidation d'un inventaire du patrimoine alimentaire et culinaire des produits de chaque région,
  . la mise à disposition pour les consommateurs d'informations pratiques sur les produits bruts et peu élaborés.

- Note de service DGAL/SDPA/N2012-8084 du 11 avril 2012 : mise en œuvre par les DRAAF/DAAF du Programme national pour l'alimentation en 2012.